



TESIS DOCTORAL en co-tutela

La Seguridad Humana en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Análisis del ODS16 y propuestas para la medición de la meta 16.4 sobre la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras

Autor:

Gaia Tascioni

Directores:

Félix Vacas Fernández

Raffaele Cadin

**PROGRAMA DE DOCTORADO ESTUDIOS AVANZADOS EN DERECHOS
HUMANOS**

**DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE
- CURRICULUM IN ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI**

Getafe, septiembre de 2018

LA SEGURIDAD HUMANA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ANÁLISIS DEL ODS 16 Y PROPUESTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA META 16.4 SOBRE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

Tesis doctoral de *Gaia Tascioni*

ÍNDICE

Lista de acrónimos	5
Abstract	7
Introducción	10
Parte primera: La formulación de objetivos de desarrollo en el marco de las Naciones Unidas: Evolución de desde los ODM a los ODS	16
Capítulo I: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una evaluación crítica de la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas desde 1999 hasta 2015.	19
1. Límites y novedades de la agenda política de desarrollo hasta el 2015.	19
1.1 Precedentes históricos de agendas de desarrollo en el sistema ONU	20
1.2 Desde la Declaración del Milenio hasta la formulación de objetivos e indicadores.....	32
1.3 Reflexiones respecto al valor jurídico de la Declaración del Milenio y sobre el cumplimiento de la normativa internacional de soft law en tema de derechos humanos y desarrollo.....	38
2. Los Objetivos del Milenio y sub-objetivos. Análisis crítico de su formulación y contenidos.....	46
2.1 Limitaciones de los ODM con respecto a su estructura	51
2.2 Límites de los ODM con respecto a su formulación y contenido.....	56
2.3 El sistema de implementación y de rendición de cuentas de los ODM.....	71
Capítulo II: La agenda Post-2015 y la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	75
1. El proceso de formulación de los ODS.	76
1.1 Desde la Declaración de Rio+20 hasta el Documento final del Grupo de Trabajo abierto.	77
1.2 Análisis multinivel del Documento final del GTA y su propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible	90

1.3 Desde las negociaciones intergubernamentales hasta la Declaración de la Asamblea General.....	99
2. Los otros procesos de negociación relacionados con la Agenda Post-2015: financiación de la ayuda y cambio climático.....	114
2.1 Financiando los Objetivos: análisis de los resultados de las Conferencias de Monterrey y de Addis Abeba.	115
2.2 La Conferencia de Paris COP21 sobre el Cambio Climático.....	125
Capítulo III: Análisis crítico de la Agenda 2030. Consideraciones jurídicas y políticas sobre el nuevo marco de cooperación de Naciones Unidas.....	132
1. La Declaración “Transformar nuestro mundo”: ¿La llegada de un nuevo modelo normativo?.....	133
1.1 Valoraciones globales sobre las modalidades de negociación de los ODS y de la Agenda post-2015	134
1.2 La participación de la sociedad civil en la elaboración de la Agenda 2030: viejas y nuevas tendencias.....	137
2. El Soft Law y su trascendencia en la Agenda 2030.....	143
2.1 La pervasividad del soft law en diferentes ámbitos del Derecho internacional y en el Derecho internacional de derechos humanos.....	145
2.1.1 Las referencias a otros instrumentos de soft law contenidas en la Agenda 2030: un amplio entramado de compromisos políticos.	146
2.1.2 El uso del soft law en la relación entre Empresas y Derechos Humanos.	151
2.1.3 El control multilateral de armamentos y el desarme a través de instrumentos jurídicamente no vinculantes.	158
2.2 Reflexiones sobre la naturaleza de la Declaración “Transformar nuestro Mundo”: un híbrido entre lo jurídico y lo no jurídico.....	163
3. La Agenda 2030: ¿revolución o involución en el multilateralismo?.....	168
3.1 Desde la Comisión para el Desarrollo sostenible al Foro Político de Alto Nivel. ¿Hacia la creación de un sistema de gobernanza global sobre las políticas de desarrollo sostenible?.....	169
3.2 La integración de la Seguridad en la Agenda 2030. ¿Una ocasión perdida para cerrar el triángulo Paz-Seguridad-Desarrollo o el adecuado inicio de un camino?...	174
Parte Segunda: la integración de la Seguridad en la agenda post-2015. El ODS 16: Análisis y propuestas para su medición en relación a la meta 16.4 y a las armas pequeñas y ligeras.....	179
Capítulo IV: La Paz y la Seguridad como pilares del Desarrollo: la conceptualización del ODS 16.....	182
1.Desde el concepto clásico de Seguridad hasta la Seguridad Humana.....	183
1.1 Evoluciones teóricas de los conceptos de Paz y de Seguridad.....	184

1.2 El cambio de enfoque desde el Estado al individuo: la construcción de Seguridad Humana.	189
1.3 Binomio Desarrollo Humano y Seguridad Humana: premisas para la realización de la paz positiva.....	194
2. La necesidad compartida de introducir la perspectiva de Seguridad en la Agenda 2030: el ODS16.	196
2.1 Raison d’être y antecedentes del ODS16.....	197
2.2 Análisis de la formulación del Objetivo 16: elementos y vulnerabilidades.	200
2.3 Análisis de las metas del ODS16: avances y desafíos.	207
2.4 El reto relativo a los indicadores y a los medios de implementación para el seguimiento del OSD16.	221
3. Meta 16.4: De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.....	225
Capítulo V: El impacto de la inseguridad en la realización del Desarrollo Sostenible. El caso del comercio y tráfico de armas ligeras y pequeñas.....	232
1. La proliferación de armas pequeñas y ligeras como amenaza al desarrollo y a los derechos humanos.	234
1.1 Las armas pequeñas y ligeras en el sistema de Naciones Unidas y en los mecanismos internacionales de protección de los Derechos humanos.....	236
1.2 Factores de riesgo y evidencias empíricas de la relación entre armas pequeñas y ligeras, desarrollo y seguridad.	246
1.3 Las armas pequeñas y ligeras como instrumento de violaciones generalizadas de derechos humanos y enfoque de género. Perspectivas sobre la responsabilidad del Estado.	251
2. El marco normativo para el control del flujo ilegal de armas, en particular pequeñas y ligeras	255
2.1 El marco normativo internacional universal relativo al comercio y a las transferencias de armas y su conexión con la Agenda 2030.....	256
2.1.1 El programa de Acción de Naciones Unidas (UNPoA).....	261
2.1.2 El Protocolo de armas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los instrumentos regionales sobre armas pequeñas y ligeras.	267
2.1.3 El Tratado sobre Comercio de Armas (TCA)	268
2.2 El marco normativo internacional regional	275
2.2.1 Europa (OSCE y UE).....	276
2.2.2 Otros sistemas regionales	281
2.3 El marco normativo nacional italiano y español en tema de comercio de armas.....	285
2.3.1 España.	286

2.3.2 Italia.....	287
2.3 La necesidad de una mejor implementación de la normativa en comercio de armas y su impacto en la realización de la meta 16.4.....	289
Capítulo VI. Para un enfoque de derechos humanos en el control del comercio de armas: propuestas de implementación a nivel nacional (en Italia y España) e internacional de la meta 16.4	292
1. El compromiso de España e Italia con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. De las Estrategias nacionales de implementación y de su ausencia.	293
1.1 La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile y los indicadores nacionales para la medición de los ODS en Italia.....	293
1.2 La hoja de ruta (o su ausencia) de España para la Agenda 2030.....	298
2. La situación actual de medición de comercio de armas. Cuestiones internacionales y nacionales sobre transparencia y cumplimiento de las metas.....	301
2.1 El compromiso de las Organizaciones Regionales: programas de implementación y de alineación de la normativa con el ODS16 en el contexto de la UE, en las Américas y en África.....	302
2.1.1 Europa.....	303
2.1.2 América Latina y Caribe.....	305
2.1.3 África	308
2.2 El reto de la medición del ODS16: propuestas y datos de ONGs y think tanks internacionales.....	309
2.3 El caso de la exportaciones de armas a Arabia Saudí y la necesidad de mejorar los mecanismos nacionales de control: propuestas de objetivos para España e Italia.	314
3. Género y sector privado: nuevos enfoques y actores para la implementación y seguimiento de la lucha contra el comercio ilícito de armas en el marco de la Agenda 2030.....	324
3.1 La aplicación del enfoque de género en las transferencias de armas: objetivos transversales y ejes para su implementación.....	325
3.2 El papel del sector privado en la implementación de la meta 16.4: las distintas responsabilidades de la industria armamentística y del sector financiero	331
Conclusiones	340
Conclusioni	347
Documentación	355
Bibliografía	367

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CDM	Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CEDAW	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against the Women - Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EFA	Education for All (Initiative)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAEG	Inter-Agency Experts Group - Grupo interinstitucional de Expertos
IDGs	International Development Goals - Objetivos Internacionales de Desarrollo
JIMDDU	Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
PIB	Producto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
RSE	Responsabilidad Social de Empresa
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
UNFPA	United Nations Population Fund - Fondo de Naciones Unidas para la Población

UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development - Conferencia de Naciones
Unidas sobre Comercio y Desarrollo

ABSTRACT

Solo con la fine della Guerra fredda e il fallimento di una lunga serie di programmi di sviluppo economico, la macchina onusiana e la Comunità internazionale tutta riuscirono a riconoscere la connessione tra Sviluppo e Diritti Umani. Tuttavia, questa presa di coscienza non si riflesse in maniera immediata e adeguata nel progetto di cooperazione internazionale più ambizioso della storia dell'Organizzazione, ovvero gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

Gli MDGs, nati come strategia di attuazione dei principi enumerati nella celebre Dichiarazione del Millennio, avevano l'ambizione di dare una svolta al processo di globalizzazione per trasformarlo in uno strumento di diffusione del benessere economico e sociale, oltre che di promozione della pace, della libertà e di uguaglianza tra tutti i cittadini del pianeta. In seguito assunse invece le caratteristiche di un progetto asettico, rigido e caratterizzato da un'ampia gamma di limitazioni genetiche ne provocarono, insieme ad altre concause, l'insuccesso.

Infatti, prendendo come punto di partenza gli MDGs e con l'aiuto di una lunga serie di studi che hanno analizzato in profondità questa tematica, si è proceduto a svolgere un'analisi relativa alla matrice ideologica di questi Obiettivi, al loro processo di gestazione e, in ultima istanza, alla fase di implementazione e *follow-up*. Parallelamente, sono stati messi in luce i profili giuridici relativi a questo programma, apportando nuove riflessioni in un'area ancora scarsamente esplorata.

In entrambi i livelli di analisi è emersa una evidente predilezione per le misure di promozione sociale e di ispirazione neoliberale, le quali non avevano la pretesa di colpire le cause sistemiche della povertà estrema e che, dal punto di vista del Diritto, non producevano obblighi giuridici. Allo stesso tempo, si è dimostrata la grave mancanza di trasparenza e partecipazione della società civile e la totale assenza di una prospettiva di genere e di Diritti Umani trasversale a tutto il programma.

Questo studio, tuttavia, non è fine a sé stesso, bensì costituisce la premessa necessaria e il principale termine di comparazione con l'Agenda di Sviluppo Sostenibile, lanciata nel settembre 2015 col duplice scopo di permettere il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio rimasti incompiuti e di colmare le lacune che li caratterizzavano.

Attualmente sono numerosi i contributi relativi all'Agenda 2030, tanto ufficiali come provenienti dalle ONG. Fra questi contributi però, sono carenti e limitati quelli accademici, specialmente con prospettiva giuridica. In questo contesto si inserisce la presente ricerca, attraverso la quale si è potuto verificare come il processo di formulazione della nuova Agenda e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibili (ODS) si sia caratterizzata per una partecipazione delle organizzazioni della società civi-

le senza precedenti e abbia costituito allo stesso tempo il campo di sperimentazione di nuovi modelli di negoziato. Questi ultimi hanno infatti permesso la rottura delle coalizioni tradizionali di paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, favorendo invece l'elaborazione di una serie di obiettivi universali, con una chiara prospettiva di sostenibilità ambientale e di crescita economica e sociale basata sui Diritti Umani.

Nonostante gli evidenti miglioramenti rispetto ai programmi precedenti e in particolare agli MDGs, sono altresì emerse molteplici criticità. Da un lato, il processo di negoziazione e la necessità condivisa di elaborare un'Agenda di ampio respiro hanno generato un raddoppio degli Obiettivi (17 *versus* gli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio), con la corrispondente moltiplicazione dei sotto-obiettivi connessi e dei loro indicatori. Dall'altro, il sistema di monitoraggio sviluppato a livello internazionale privilegia nuovamente l'aspetto quantitativo emarginando quello qualitativo, escludendo pertanto la possibilità di includere indicatori globali che promuovessero la positivizzazione graduale dell'Agenda.

Alla luce di ciò, sono state elaborate alcune proposte di indicatori strutturali e di processo volti a produrre cambiamenti legislativi in due paesi, Italia e Spagna, riguardo l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile probabilmente più problematico, l'Obiettivo 16 "Promuovere società giuste, pacifiche e inclusive". Nello specifico, particolare attenzione è stata data alla lotta contro il traffico illegale di armi, contenuta nel sotto-obiettivo 16.4.

Tra le novità più rilevanti dell'Agenda 2030 vi è proprio il riconoscimento, formalizzato nell'Obiettivo 16, dell'intima relazione tra sicurezza, pace e diritti umani, oltre che della possibilità di convertire la promozione della sicurezza nella sua accezione *umana* in uno strumento di Sviluppo. Tuttavia, durante i negoziati l'Obiettivo 16 è stato fonte di tensioni di ordine politico e tecnico, che hanno portato a una formulazione vaga e indubbiamente migliorabile.

Considerata l'evoluzione che il concetto di Sicurezza ha vissuto gli ultimi decenni, fino alla nascita della cd. Sicurezza umana, che si basa sulla sicurezza delle persone anziché dello Stato, si è preso gradualmente coscienza del fatto che le armi piccole e leggere costituiscano una delle maggiori minacce alla sicurezza e al godimento effettivo dei Diritti Umani, sia in tempo di guerra sia in tempo di pace formale. Ciò nonostante, la formulazione del sotto-obiettivo 16.4 e dei suoi indicatori hanno fatto sorgere dubbi relativi alla loro efficacia.

Sulla base del ruolo di paesi esportatori di armi che ricoprono l'Italia e la Spagna, firmatari del Trattato sul Commercio di Armi, sono state elaborate una serie di proposte concrete di obiettivi e indicatori con un approccio giuridico. Si è pertanto trattato di dimostrare che, dopo una fase di

diagnosi degli obblighi giuridici in capo a entrambi i paesi e delle criticità che colpiscono gli attuali meccanismi di autorizzazione all'esportazione di armi previsti negli ordinamenti interni, è possibile formulare strategie di implementazione anche per quei sotto-obiettivi più impegnativi dal punto di vista tecnico, utilizzando meccanismi nuovi e che trovano la loro base in uno strumento fondamentale come il Diritto.

INTRODUCCIÓN

Si de un lado, la ONU, y tras ella el conjunto de la Comunidad Internacional, con el fin de la Guerra fría y el fracaso de toda una serie de programas de desarrollo económico, consiguió reconocer la conexión entre Desarrollo y Derechos Humanos, es necesario subrayar por otro lado que dicha toma de consciencia no se reflejó de manera inmediata y adecuada en lo que por esas fechas constituía sin duda el proyecto de cooperación al desarrollo más ambicioso en la historia de Naciones Unidas y que tomó por nombre “Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio nacieron como un plan estratégico para la realización de los principios recogidos en la Declaración del Milenio, con la ambición de transformar el proceso de globalización en un instrumento de difusión del bienestar económico y social, además de promocionar principios tales como la paz, la libertad y la igualdad entre todos los habitantes del planeta. Sin embargo, este plan inicial acabó asumiendo en cambio la forma de un programa aséptico, rígido en exceso y caracterizado por una serie de limitaciones estructurales culpables de su fracaso parcial.

Partiendo de un análisis crítico sobre los Objetivos de Milenio, que se concentra no solo en su matriz ideológica, acerca de su proceso de gestación y posterior seguimiento, sino principalmente en los perfiles jurídicos que emergen de ésta, es posible reconstruir el elemento comparativo indispensable que permita expresar un juicio profundo basado en la Agenda de Desarrollo Sostenible. Ésta constituye el nuevo programa de desarrollo de Naciones Unidas, que tras una larga y formalmente innovativa fase de negociaciones ha sido puesto en marcha en septiembre de 2015 y mediante el cual se coordinarán todas las acciones dirigidas al cumplimiento del desarrollo sostenible en todos los países para el año 2030.

El principal objetivo de la nueva agenda se basa en la continuidad del curso trazado por los Objetivos del Milenio pero cuyas perspectivas son talmente ambiciosas con respecto a su predecesora que bien puede granjearse el calificativo de utópica. Ello se explica considerando que la idea de Desarrollo Sostenible «forma parte de la utopía de la Comunidad Internacional contemporánea»¹ y que la Agenda 2030, como instrumento de *soft law*, constituye un paso fundamental en la transformación del Derecho positivo, en particular en el ámbito del derecho al Desarrollo Sostenible.

¹ FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. «Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible». *Anuario español de derecho internacional*, n.º 32 (2016), pág. 68.

De hecho, la Agenda ve aumentado su valor con la adopción de un enfoque multidimensional frente al Desarrollo. Tal aproximación tiene en consideración no solo el componente meramente económico de la pobreza sino que además cuestiona parcialmente el sistema económico mundial que la alimenta, acompañado de un uso insostenible de los recursos naturales y fuente de graves violaciones de derechos humanos. Por tanto, los cambios requeridos para la realización de la Agenda no constituyen medidas correctivas, sino que más bien se configuran como «bold and transformative steps which are urgently needed to shift the World on to a sustainable and resilient path»².

Dicha Agenda, elaborada de una forma mayormente transparente con respecto a sus predecesores los Objetivos del Milenio, constituye sin duda un hito histórico. Se trata, de hecho, del resultado de un proceso de negociación que ha aceptado las instancias no solamente de los Estados participantes en el proceso, sino también de las Organizaciones de la sociedad civil, incorporando además las opiniones de consultores técnicos pertenecientes a las distintas Agencias especializadas y al mundo académico. El resultado de esta larga gestación es una Declaración de la Asamblea General que, si por un lado contiene una Agenda compartida y especialmente ambiciosa, por el otro suscita toda una serie de reflexiones con respecto a su ubicación en el contexto jurídico internacional y sobre las perspectivas que podría contribuir a abrir.

Entre los múltiples elementos de interés desde el punto de vista tanto formal como material presentes en la Agenda 2030 y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, se encuentra la referencia a los conceptos de paz y seguridad. Se trata de un punto en el que la distancia entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Objetivos del Milenio es sin duda más llamativa y significativa. Asimismo, distintas fuentes han puesto en relación las dificultades registradas en alcanzar los Objetivos del Milenio en determinados contextos políticos y geográficos con la falta de medidas específicas para la reducción de los niveles de violencia e inseguridad que afectaban a la población y a la gobernanza.

En este sentido, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 toma como referencia el principio afirmado en 2005 en el marco de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, que reconocía que «security, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing»³, y, por primera vez en un programa de desarrollo, se incluye una referencia a la promoción de la seguridad como estrategia para su realización. No obstante, este planteamiento no es novedoso en sí, sino que está

² Asamblea General, Res. n. 70/1 *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 25 de septiembre de 2015, preámbulo.

³ Asamblea General, Res. n. 60/1 *2005 World Summit*, 16 de septiembre de 2005, pár. 9.

claramente inspirado en la evolución experimentada por el concepto de seguridad en las últimas décadas, herencia a su vez de la *freedom from want* y de la *freedom from fear* de inspiración rooseveltiana⁴.

La Agenda 2030, por tanto, expresa una idea de Desarrollo y de Seguridad *humanos* que marcan la diferencia con respecto a los anteriores programas de cooperación elaborados por Naciones Unidas. Sin duda, se trata de uno de los principales logros alcanzados tras la fase de autocrítica sobre los ODM llevada a cabo en el seno de Naciones Unidas, pero que también se debe a la incidencia política ejercida en sede de negociación por las Organizaciones de la sociedad civil.

Aclarada esta perspectiva, es preciso recordar que las amenazas que pueden poner en riesgo la seguridad humana no coinciden necesariamente con las que comunemente se enumeran entre las amenazas a la seguridad del Estado o seguridad nacional. La violencia, o bien su amenaza, que los individuos sufren en su vida cotidiana, de hecho, no está relacionada únicamente con el uso de armas de impacto masivo, sino más bien con las armas convencionales pequeñas y ligeras. Estas últimas, debido a su facilidad de uso y de transporte, constituyen la herramienta principal de la violencia armada, que afecta a poblaciones civiles y obstaculiza el desarrollo y los niveles mínimos de bienestar, hasta el punto que se puede concluir que los conflictos tienen que considerarse un reto fundamental en la lucha contra el hambre y la pobreza, puesto que representan «a key factor in leaving almost 800 million people without enough food»⁵.

En efecto, como ya en 2008 el Secretario General de entonces Kofi Annan reconocía, «[m]ost present-day conflicts are fought mainly with small arms and light weapons. They are broadly used in inter-State conflict and they are the weapons of choice in civil wars and for terrorism, organized crime and gang warfare»⁶. En la actualidad, dichos dispositivos causan de forma directa un amplio abanico de violaciones de Derechos Humanos, entre las que se recogen desapariciones forzadas, tortura, desplazamiento forzados, violaciones y el reclutamiento de niños soldados. Fenómenos de este tipo, que se manifiestan tanto en contextos de conflicto declarado como en situaciones de paz formal, tienen un impacto extremadamente preocupante en todas las dimensiones del desar-

⁴ *vid.* La ponencia del Secretario General de Naciones Unidas Ban-Ki Moon en ocasión del Día de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 2015.

⁵ International Food Policy Research Institute, *2015 Global Hunger Index: Armed Conflict and the Challenge of Hunger* (Bonn/Washington, D.C./Dublin, 2015).

⁶ Consejo de Seguridad, *Small Arms. Report of the Secretary-General*, 17 de abril de 2008, pár. 3.

rollo y han generado la puesta en marcha de herramientas con características jurídicas variables para luchar contra la proliferación y el tráfico de este tipo de armas.

A la luz de todo lo anterior, la inclusión de una meta, la 16.4, relativa a la lucha contra el comercio ilícito de armas no es solamente bienvenida, sino que era ampliamente esperada. Sin embargo, la formulación elegida en el proceso de negociación cuenta con una serie de elementos críticos que podrían poner en discusión su real eficacia. En este contexto, considerando el carácter flexible de la Agenda 2030, que invita a todos los Estados a que elaboren estrategias propias alineadas con los Objetivos globales, se ha querido ofrecer una reflexión sobre las posibles medidas relativas a la lucha contra la proliferación de armas en el marco italiano y español.

En efecto, una de las características más relevantes de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible y que vuelve a marcar la distancia con los ODM es la adopción de una perspectiva genuinamente global. De hecho, no solamente está dirigida a los países en desarrollo, sino a toda la comunidad internacional. Relacionado con este punto, y con el objetivo de favorecer la adhesión de los Estados a los ODS, en la Agenda se ponen de relieve su flexibilidad y la importancia de objetivos e indicadores basados en las necesidades específicas de cada país.

En este sentido, la elección de los indicadores relativos a las metas de los 17 ODS, necesarios para su seguimiento a nivel global, corresponden todos a una sola tipología, es decir, están diseñados para medir avances de tipo cuantitativo, pero en ningún caso pretenden identificar cambios de tipo estructural. En este contexto se posiciona la propuesta contenida en esta tesis, enfocada en la identificación de objetivos e indicadores estructurales para los casos italiano y español, teniendo como referencia el marco jurídico de ambos países, en particular, relativo al comercio de armas.

De hecho, sobra recordar que estos dos países juegan un papel extremadamente relevante en el ámbito del comercio internacional de armas, posicionándose ambos entre los 10 mayores exportadores de armas a nivel mundial⁷. Tanto Italia como España, además, han experimentado un aumento preocupante de la exportación de materiales militares durante los últimos años, dirigiendo una parte cada vez más reseñable de su actividad hacia Oriente Medio. Es evidente que se trata de una región en la cual las garantías de un uso conforme con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario son especialmente débiles. Se hace referencia en particular al caso de Arabia Saudí, que desde 2015 guía una coalición que está llevando a cabo acciones de tipo bélico en el territorio de Yemen. El impacto humanitario de este conflicto continua siendo de extrema gravedad,

⁷ *vid.* SIPRI Arms Transfers Database.

y cuenta con la complicidad de los países exportadores de material bélico o de doble uso, entre los cuales figuran Italia y España.

En efecto, los ordenamientos jurídicos nacionales de ambos países, además de la normativa europea, reclaman con claridad un análisis de impacto en los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario que cada petición de exportación de armas pueda suponer. A propósito, este requisito ha sido incluido en el reciente Tratado sobre el Comercio de armas que tanto España como Italia han ratificado y que, a pesar de no recoger la modalidad mediante la cual deben elaborarse estas valoraciones ni tampoco cuales serían las autoridades nacionales encargadas de su actuación, ello no resta valor a su condición de disposición clave del Tratado, la cual encierra su principal *raison d'être*.

El método adoptado se basa por tanto en el análisis del ordenamiento jurídico de Italia y España y en las carencias que éstos han demostrado a la hora de garantizar el cumplimiento de los criterios internacionales en la venta y exportación de armas en lo que a la protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario se refiere. De hecho, en ambos casos, si bien la normativa acoge los requisitos relativos a la valoración de impacto sobre los derechos humanos presentes tanto a nivel europeo como internacional, algunas de las lagunas existentes en materia de transparencia demuestran una implementación francamente mejorable.

Es evidente que mediante esta contribución no se pretende elaborar una valoración del impacto sobre el desarrollo sostenible de las exportaciones de armas españolas e italianas, ni tampoco se pretende analizar las posibilidades de cumplimiento de la Agenda 2030 por parte de ambos países, en particular del Objetivo 16, dado que dichas pretensiones excederían ampliamente el objeto de estudio de esta tesis doctoral.

Más bien se trata de una propuesta de trabajo basada en la posibilidad de incluir dentro de las estrategias nacionales de Desarrollo Sostenible una serie de medidas dirigidas a reforzar el marco jurídico dedicado al comercio de armas, tratando de identificar sub-objetivos específicos con el fin de afrontar los elementos críticos de cada legislación ya anunciados, además de permitir monitorear el proceso de implementación mediante otros objetivos específicos. Asimismo, siendo conscientes de que la Agenda 2030 sigue siendo un programa de cooperación internacional, basada por tanto en la solidaridad y responsabilidad compartida entre países industrializados y países en vías de desarrollo, se hará también referencia a la introducción en este contexto de la perspectiva de seguridad, de género y de protección de los Derechos Humanos.

El objetivo del presente trabajo se configura por tanto como una aportación al amplio debate generado en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme con los Derechos Humanos, teniendo en consideración áreas menos exploradas del debate tales como objetivos e indicadores jurídicos específicos para el ámbito del comercio de armas y el desarme, pero potencialmente capaces de ostentar un papel significativo en su cumplimiento.

PARTE PRIMERA: LA FORMULACIÓN DE OBJETIVOS DE DESARROLLO EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS: EVOLUCIÓN DE DESDE LOS ODM A LOS ODS.

La búsqueda de cada vez mayor eficiencia e impacto de los programas de cooperación internacional al desarrollo coordinados por Naciones Unidas, impulsada principalmente por los países donantes con economías avanzadas, han supuesto en los últimos decenios cambios importantes en la elaboración, puesta en marcha y rendición de cuentas de dichas agendas. De hecho, nuevas herramientas técnicas traídas desde la gestión empresarial, como la identificación de metas cuantificables y de indicadores estadísticos para medir puntualmente los avances, han sido introducidas los países donantes, con el objetivo de aumentar de forma significativa la eficiencia y el impacto de los programas de cooperación financiados.

Paralelamente al perseguimiento de mayor eficiencia, también se empezaron a asumir compromisos delante de la opinión pública internacional para enfocar las políticas de cooperación en el perseguimiento de objetivos delimitados y al mismo tiempo con un cierto valor publicitario. Las cumbres mundiales que se fueron realizando a lo largo de los años noventa, con sus agendas de implementación, relativas a cuestiones como la mortalidad infantil o a la salud sexual y reproductiva, prepararon gradualmente la comunidad internacional para que asumiera compromisos más globales e ambiciosos, destinados principalmente a eliminar o reducir de forma drástica la pobreza y el hambre, fenómenos ya no más aceptables en un mundo dominado por la economía de mercado y por la globalización. Sin duda, las circunstancias económicas de aquel entonces, caracterizadas por la bonanza que estaban viviendo los países desarrollados, donde se estaban implementando políticas de liberalización e desregulación, hicieron que los países en desarrollo tuviesen un papel muy reducido.

De hecho, la general situación de endeudamiento y las crisis económico-financieras que se verificaron en varios países como México, Rusia y en el sureste asiático, hizo que múltiples estados estuviesen vinculados a las condicionalidades impuestas por el FMI, y que no se encontrasen en la posición de poder negociar políticas de cooperación internacional efectivamente adecuadas a sus necesidades nacionales. Asimismo, no hay que olvidar como esta falta de protagonismo de los países en desarrollo también es consecuente a la ruptura del frente de los países del Sur que se verificó con la fin de la guerra fría. La misma coalición de estados que pocos años atrás había llegado a

cuestionar el sistema económico internacional y a proponer un nuevo modelo alternativo⁸ acababa de desaparecer.

Contrariamente a la nueva visión de desarrollo basada en libertades y capacidades fomentada por el IDH, la agenda de desarrollo para el Nuevo Milenio se enmarca en un contexto dominado por una visión limitada del desarrollo, que toma en consideración solo los fenómenos más vistosos a través de los cuales se manifiesta el sub-desarrollo, es decir principalmente la falta de ingresos. Los ODM parecen suponer que el sistema económico existente se configura como la solución del problema de la pobreza, y por ello propone una simple receta articulada en ocho metas que, implementadas de forma puntual en todos los países en desarrollo, acabaría con el sufrimiento de millones de personas.

Los resultados alcanzados con los ODM han sido indudablemente muy relevantes, y en algunos casos impactantes, y sin embargo no se puede presumir de una valoración global que consideramos tenga que ser fundamentalmente crítica. De hecho, en pocos años ya se han analizado con profundidad los elementos más problemáticos de dicho programa y que han alimentado el largo debate que ha precedido la elaboración de la nueva agenda de desarrollo para 2030. En este sentido, resulta relevante no solamente recopilar lo que la doctrina ha podido asumir a través de la experiencia de los ODM, sino también poner en relieve las problemáticas jurídicas que los ODM y sus sucesores, los ODS, han supuesto y suponen en la actualidad.

En este contexto, incluir una reflexión sobre la inclusión de la seguridad (entendida en su acepción más amplia, que no se identifica únicamente con la seguridad estatal) en las agendas de desarrollo también cobra especial interés. De hecho, volviendo la mirada al pasado, se nota como en ningún momento se relaciona la existencia de un cierto nivel de inseguridad con la ineficiencia de los programas de desarrollo internacional y, conformemente con este enfoque, los programas de implementación de los ODM tampoco consideraron la oportunidad de incluir políticas de fomento de la seguridad individual y comunitaria. Desafortunadamente, se ha evidenciado como la falta de estas mismas políticas se ha convertido en uno de los obstáculos más graves para la realización de los ODM.

A partir de las criticidades que se han evidenciado con respecto a sus antecesores, los ODS parecen demostrar un nuevo enfoque hacia la cooperación internacional al desarrollo, que toma en

⁸ Se trata del NOEI, proyecto político de reforma del sistema económico internacional elaborado en el marco del grupo de los países no alineados a partir de la segunda mitad de los años sesenta. v. *inter alia* BEDJAOU, M., *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris, Unesco, 1979 y BERMEJO GARCÍA, R., *Vers un nouvel ordre économique international: étude centrée sur les aspects juridiques*, Friburgo, 1982.

consideración con más eficiencia los retos de la sociedad actual, el derecho internacional de los derechos humanos, el nuevo panorama geopolítico y ha favorecido un nuevo protagonismo por parte de los países en desarrollo. Sin embargo, problemáticas viejas y nuevas también se manifiestan en la Agenda post-2015 y que merecen ser enfocadas desde el aspecto jurídico-formal y político-material.

Capítulo I: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una evaluación crítica de la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas desde 1999 hasta 2015.

La novedad representada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio es, bien mirada, una novedad solo aparente. Aunque cuentan con aspectos y características peculiares, dichos Objetivos se configuran sin duda como la penúltima etapa de un proceso que se enraíza en la misma creación de la Organización de Naciones Unidas.

En la primera parte de este capítulo se presentará de forma crítica el recorrido histórico y la evolución que los programas de desarrollo elaborados en el marco de la O.N.U. han experimentado a lo largo de los primeros cincuenta años de vida de la Organización, desde las décadas de desarrollo de Naciones Unidas hasta los ODM. Se evidenciarán sus principales limitaciones, en particular su carácter principalmente macro-económico así como la repetida ausencia de indicadores o impulsos para políticas dedicadas al desarrollo social y humano de los países beneficiarios.

De la misma forma, se dedicará amplio espacio al proceso de transformación de la Declaración del Milenio en los famosos ocho objetivos en análisis, reconstruyendo el contexto político y económico en el cual la lucha contra la pobreza más extrema se convirtió en una prioridad sin precedentes. En este mismo contexto se efectuará, con la ayuda de la doctrina internacional más actual, un análisis del valor jurídico de los ODM y de la Declaración que llevó a su nacimiento, poniéndolos en el marco de otros instrumentos de *soft law* elaborados para el mismo objetivo y comparando su eficacia.

En la segunda parte se pondrá el foco más concretamente en los ODM, analizando y exponiendo las críticas más lamentadas con respecto a su estructura y a su contenido puntual. Particular espacio será asimismo dedicado al análisis de su escaso e incompleto sistema de seguimiento y de rendición de cuentas, hecho que ha constituido un elemento de referencia en el momento de la elaboración de la agenda post-2015.

1. Límites y novedades de la agenda política de desarrollo hasta el 2015.

El indudable impacto positivo y las novedades contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio han sido reivindicados por aquellos que contribuyeron a su creación y difusión, pero también les fueron reconocidos por sus más convencidos detractores. Pese a ello, las limitaciones y los

elementos críticos que han caracterizado los ODM no han tenido una relevancia inferior dentro del debate académico internacional. Al contrario, cuanto más se acercaba la fecha de cumplimiento de este programa y con el avance de las negociaciones de la agenda Post-2015, las voces críticas han gradualmente aumentado su protagonismo hasta cobrar el papel principal.

Con estas premisas, el peculiar recorrido histórico que condujo a la elaboración este novedoso documento pone en evidencia no solamente sus orígenes ideológicos, coincidentes con el contexto político-económico de finales de los años 90, sino también su enfoque conservador tanto con respecto a las modalidades de elaboración del mismo, como en relación a las áreas de intervención priorizadas, entre las cuales no se encuentran referencias a conceptos ya afirmados como el Desarrollo Humano o la Seguridad Humana.

Por otro lado, buena parte de las críticas en contra de los ODM se han enfocado en su características formales de instrumento meramente político, elaborado a través de un proceso de negociación no transparente ni inclusivo y que no puso en evidencia las conexiones con el marco jurídico internacional, en particular en materia de Derechos Humanos que habrían podido impulsar su avance o bien otorgarle mayor credibilidad y autoridad.

1.1 Precedentes históricos de agendas de desarrollo en el sistema ONU

Como nota HULME, los ODM no se configuran como la primera promesa global de eliminación de la pobreza⁹. Ya la Sociedad de Naciones, primera organización internacional en ocuparse de asistencia para el desarrollo, aun enmarcándola en el sistema de los mandatos internacionales, citaba en el art.22 de su Estatuto la misión de los países desarrollados para civilizar y lograr el bienestar y el desarrollo de los pueblos puestos bajo su tutela.

Sin embargo, fue solamente con la creación de la Organización de las Naciones Unidas que se ampliaron los ámbitos de cooperación, paralelamente a la superación del concepto de paz negativa (es decir, la mera ausencia de guerra) con el de paz positiva (o sea, la creación y el mantenimiento de las condiciones estructurales necesarias para la paz)¹⁰. De hecho, la muy evocada *freedom from want*, citada por el presidente de EE.UU. Franklin D. Roosevelt en su discurso sobre las cuatro libertades de 1941, tuvo un eco fundamental en la redacción de la Carta de la Organización de las Na-

⁹ HULME, D., *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of World's Biggest Promise*, BWPI Working Paper 100, 2009.

¹⁰ CADIN, R., *Il diritto internazionale dello sviluppo: genesi, evoluzione e prospettive*, en SPATAFORA, E., CADIN, R., CARLETTI, C., *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, 3ª edición, Turín, 2012, p. 10.

ciones Unidas de cuatro años después. En esta última, entre los propósitos de la Organización indicados en el art. 1, se cita la realización de una cooperación internacional dirigida a resolver problemas internacionales de carácter económico, social y cultural, además de fomentar un desarrollo (que hay que entender cómo desarrollo económico) basado en los derechos humanos.

Aun más lejos va el art. 55 de la misma Carta, que especifica que «la Organización promoverá niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social». Como notaron GIULIANO, SCOVAZZI Y TREVES, en este punto se encuentra el paso fundamental que hicieron las Naciones Unidas con respecto a la Sociedad de las Naciones, es decir expresar la voluntad de lograr su objetivo primordial, o sea el mantenimiento de la paz, no solamente a través de acciones políticas, sino también gracias a una acción de tipo económico¹¹.

En este contexto, en 1946 el ECOSOC, órgano delegado para la implementación de este mandato, decidió impulsar la creación de una comisión para el crecimiento económico¹², con el objetivo de aconsejar a los Estados miembros en sus políticas de industrialización, diversificación del comercio y en tema de tecnología.¹³ Esta misma comisión en 1949 activó el debate internacional sobre la necesidad de crear una agencia especializada en temas de desarrollo, puesto que, según sus miembros, el Banco Mundial no se encontraba en situación de activar todas las inversiones necesarias en aquel momento histórico. No obstante la contrariedad del Banco Mundial, después de nueve años de debate, fue finalmente instituido, a través de la Resolución 1240 (XII) de 14 de octubre 1958, el Fondo Especial para el Desarrollo, el cual en 1966 concurrió a la formación del PNUD.

De igual forma, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, documento no vinculante pero de imprescindible valor político y jurídico, se decidió prever, entre otros, el derecho a estándares de vida adecuados, incluyendo comida, vivienda y asistencia sanitaria accesibles para todos individuos¹⁴. De esta forma se establecía no solamente la paridad entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales por el otro, sino que también se ponían las premisas para el concepto de derecho al desarrollo.

¹¹ GIULIANO, M., SCOVAZZI, T., TREVES, T., *Diritto internazionale Parte generale.*, Giuffré, Milan, 1991.

¹² Según establece el Capítulo X de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo económico y social (ECOSOC) opera para fomentar la cooperación económica bajo la dirección de la Asamblea General. Sin embargo, gracias a la teoría de los poderes implícitos, se le reconoce la facultad de crear autónomamente órganos subsidiarios para perseguir su objetivo institucional.

¹³ JOLLY, R., “The UN and Development Policies”, en *United Nations Intellectual History Project*, Briefing note n. 7, 2010, p. 2.

¹⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, art. 25.1.

A pesar de ello, el nuevo sistema de cooperación internacional no empezó a funcionar, y a evidenciar sus debilidades, hasta que los pueblos sometidos a dominación colonial lograron afirmar su autodeterminación. De hecho, como subraya CADIN, fue solamente a partir de los años 50 que la actividad normativa de la Asamblea General en este ámbito¹⁵ permitió superar las improvisaciones del periodo precedente y a establecer las premisas de sus estrategias globales para el desarrollo.¹⁶ Y, en este contexto, la nueva composición de la Asamblea General, resultante de la gran ola de descolonización de los años 60, puso el tema del desarrollo y de la cooperación Norte-Sur en el centro del debate de la Organización. Las Naciones Unidas se convierten, entonces, en el campo de batalla de los países de nueva independencia, los cuales avanzan reivindicaciones no solamente con respecto a su autodeterminación política, sino también económica, como puede verse en la *Declaración sobre*

La estrategia para el Decenio del Desarrollo de Naciones Unidas: objetivos y medidas.

Según cuanto establecido en la resolución de la Asamblea General 1710 (XVI), los Estados Miembros concordaron los siguientes objetivos y medidas para su alcance:

- intensificación de los esfuerzos para lograr una situación en la que el crecimiento de la economía de las diversas naciones y su progreso social se sostengan por si mismos. Cada país fijará su propia meta, tomando como objetivo un ritmo mínimo anual de crecimiento del 5% en el ingreso nacional global;
- obtención de un desarrollo económico sólido mediante la industrialización, la diversificación y el desarrollo de la agricultura;
- adopción de políticas a favor de los países en desarrollo en ámbito de comercio internacional, en la explotación y comercialización de sus recursos naturales y asistencia, a los países que la soliciten, en la formulación de planes nacionales de desarrollo que pueden incluir la *reforma agraria*;
- mejorar el empleo de las instituciones y los organismos internacionales;
- identificación de medidas destinadas a acelerar la supresión del analfabetismo, el hambre y las enfermedades;
- necesidad de adoptar nuevas medidas y de perfeccionar las ya existentes a fin de impulsar más la educación y la formación profesional y técnica en los países en desarrollo;
- necesidad de revisar los servicios de reunión, análisis y difusión de los datos estadísticos para planear el desarrollo y para medir continuamente los progresos realizados hacia los objetivos del Decenio.

Fuente: Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de cooperación económica internacional, resolución de la Asamblea General 1710 (XVI), 19 de diciembre de 1961

*la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*¹⁷.

¹⁵ cf. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas nn. 521 (VI) del 12 de enero de 1952 y 1428 (XIV) del 5 de diciembre de 1959.

¹⁶ CADIN, R., *Il diritto internazionale dello sviluppo*, op. cit., p. 14.

¹⁷ Resolución de la Asamblea General n. 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960.

Frente a la situación de *impasse* político entre el bloque occidental y soviético en la que se encontraba la Organización, el plan de los países ex coloniales para llevar al escenario internacional sus programas de reforma fue un verdadero soplo de aire fresco, que permitió a la Asamblea General afirmar finalmente la importancia de la cooperación económica y de la asistencia técnica para lograr uno de los objetivos primordiales de la Organización, es decir la promoción de niveles de vida más elevados para todos.

Fue en ese nuevo escenario en el que, el 25 de septiembre 1961, el presidente de Estados Unidos J.F. Kennedy, hablando frente a la Asamblea General de NN.UU., hizo su primera referencia a un plan de acción internacional para el cambio y el crecimiento económico, cuyo primer objetivo era la institución de un *Decenio para el Desarrollo*. La posibilidad o, quizás mejor dicho, la probabilidad de que el bloque soviético empezara a utilizar el tema del desarrollo como un caballo de Troya para privar Washington de su hegemonía, sin duda animó al presidente Kennedy. A los pocos meses su propuesta fue integrada en la Resolución 1710 (XVI) de la Asamblea y adoptada unánimemente el 19 de diciembre del mismo año. Los años sesenta fueron desde aquel momento globalmente conocidos como el *Primer Decenio del Desarrollo* cuya estrategia, como afirmaron FEUR Y CASSAN, constituyó el primer programa global y coordinado de desarrollo para el Tercer Mundo elaborado a escala mundial.¹⁸

Sin embargo el proyecto, como han evidenciado TOYE Y TOYE, desafiaba a las Naciones Unidas a incrementar y coordinar más sus programas y actividades en apoyo del desarrollo económico¹⁹. Por tanto, la reacción de varias agencias especializadas de NN.UU., temiendo perder su independencia, fue sobre todo defensiva. Una actitud distinta la demostró el nuevo Secretario General, U THANT, quien vio la posibilidad de catalizar la comunidad internacional para que se establecieran objetivos más concretos de los que se habían visto hasta aquel momento. De hecho, una vez aprobado, el plan ponía como objetivo global que los países en desarrollo en su conjunto alcanzaran un mínimo de 5% de crecimiento del PIB dentro de los siguientes diez años.

Además, este plan se articulaba en otros seis distintos sub-objetivos: encuestas sistemáticas de los recursos físicos y humanos para la maximización de los recursos nacionales; formulación de planes de desarrollo social y económico; mejora de las maquinarias administrativas e incentivos para una implementación eficaz; concentración de la investigación científica y tecnológica hacia problemas nacionales; crecimiento de los ingresos a través de las exportaciones de bienes manufac-

¹⁸ FEUR, G., CASSAN, H., *Droit international du développement*, Paris, 1991.

¹⁹ TOYE, J. Y TOYE, R., "From multilateralism to modernisation: US strategy on trade, finance and development in the United Nations, 1945-63", en *Forum for Development Studies*, vol. 32, n. 1, 2005, pp. 127-150.

tureros o semi-manufactureros e incremento de flujos de capitales más estables hacia los países en desarrollo²⁰.

De todas formas, es indudable que, no obstante la diversificación de estos objetivos, todos ellos encarnan una misma aproximación al desarrollo como fenómeno puramente económico, que carece de la necesaria consideración sobre, no solamente sus consecuencias en tema de derechos fundamentales, sino también de las distintas condiciones de dichos países. Además, el mismo entusiasmo que provocó el establecimiento de estos objetivos no se generó en el momento de implementarlos.

Del igual forma, OWEN ya en 1962 notaba como «there was probably nothing very new in the Decade for Development. It was, however, a useful way of projecting idea and giving it a dramatic appeal. It set measurable targets and provided something attainable to strive towards»²¹. La misma actitud fundamentalmente retórica se notó claramente en muchas de las cumbres globales que se organizaron a lo largo de esta Década del Desarrollo, cuando a las ambiciosas declaraciones de los ministros seguía un fuerte y general activismo político. Sin embargo, pocos de estos intentos se realizaron, y en la cumbre internacional sucesiva los mismos ministros o sus sucesores concordaban en la necesidad de alcanzar el mismo objetivo, o una versión limitada, en los años siguientes²².

Asimismo, paralelamente a este primer establecimiento de planes de desarrollo a medio-largo plazo por parte de Naciones Unidas y de su Fondo para el Desarrollo, distintas agencias especializadas como UNESCO y la OMS empezaron a establecer estrategias basadas en objetivos concretos: por un lado, en materia de expansión de la educación y, por otro, en tema de erradicación de la poliomielitis. El camino de los Decenios del Desarrollo siguió hasta los años '90 a pesar de sus importantes límites: en primer lugar, la principal crítica sería la previsión de objetivos y herramientas solamente económicas y no sociales; también se puede evidenciar cómo la estrategia económica sigue siendo la más tradicional, enfocada en el crecimiento del PBI, del comercio y de las inversiones; en fin, otro *vulnus* determinante fue la ausencia de sistemas de seguimiento del avance de los programas.

²⁰ JOLLY, R., "United Nations and Development...", *op. cit.*, p.2.

²¹ OWEN, D., "A decade for development", en *Annual review of United Nations affairs*, 1961, p. 101

²² HULME, D., *The Millennium Development Goals...*, *op. cit.*, p.8

El segundo Decenio del Desarrollo de Naciones Unidas. Nuevas metas y objetivos.

- la tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto deberá de ser por lo menos del 6%;
- lograr una distribución más *equitativa* del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de la producción, elevar substancialmente el nivel de empleo, lograr un nivel más alto de seguridad de ingreso, ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social, y salvaguardar el medio;
- favorecer la participación de los países en desarrollo al comercio internacional;
- los países en desarrollo deberán asumir la responsabilidad de financiar su desarrollo, sin que esto excluya
- establecer medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados y en favor de los países en desarrollo sin litoral;
- organizar un sistema de examen y evaluación de objetivos y medidas en distintos niveles (nacional, regional, supranacional)
- movilización de la opinión pública

Fuente: Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, resolución de la Asamblea General 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970

El escaso impacto de estos planes fue efectivamente demostrado a lo largo del decenio siguiente, cuando los hechos evidenciaron que la perspectiva dominante según la cual el crecimiento económico tenía que producir una mejora de las condiciones de vida en los países subdesarrollados no resultaba particularmente eficaz, puesto que en la realidad el crecimiento económico registrado se acompañaba frecuentemente de un alto índice de pobreza. Consecuentemente, a partir de los años '70 el énfasis en la actividad de cooperación al desarrollo de NN.UU. se dirigió hacia la eliminación de la pobreza más extrema, hacia la creación de empleo y hacia la reducción de la desigualdad de ingresos. Este modelo, teorizado en el marco de la OIT y definido *basic need approach*²³, se convirtió en dominante en la escena internacional hasta ser adoptado por otras instituciones como el Banco Mundial²⁴.

Paralelamente, empezó a difundirse la idea de que el sub-desarrollo no constituyera, como se había pensado hasta aquel momento, una etapa momentánea y necesaria en el camino hacia mejores niveles de vida, sino que era necesario buscar la causa de esta condición en la misma estructura del sistema económico internacional. Este último, fruto de la época colonial, continuaba de hecho a reproducir las mismas relaciones de dominación entre Norte y Sur del mundo, alimentando la desigualdad entre las naciones. La afirmación a nivel internacional de teoría de la dependencia²⁵, la

²³ HULME, D., *The Millennium Development Goals...*, op. cit., p. 4

²⁴ CORNIA, G.A., JOLLY, R. Y STEWART, F., *Adjustment with a human face: Vol. 1. Protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford - New York, 1987, p. 6

²⁵ Vid. inter alia CASAS GRAGEA A.M. (ED.), *La Teoría de la dependencia*, Madrid, 2005; GARCÍA, A., *La estructura del atraso en América Latina: hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Convenio Andrés Bello, 2006; SEERS, D. (ED.), *Teoría de la dependencia: una revaluación crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

evidente derrota de las estrategias de desarrollo elaboradas en los años precedente, junto a la crisis petrolífera internacional evidenciaron la insostenibilidad de la situación actual. «Désormais l’instauration d’un nouvel ordre économique et juridique international est perçue comme un impératif catégorique pour la réalisation effective de la décolonisation»²⁶. En la visión de sus promotores, el NOEI tenía que ser global, sistemático y voluntarista, que pusiera las premisas de un verdadero desarrollo, en un plan igualitario y solidario²⁷.

El giro copernicano en el sistema de relaciones económicas internacionales que invocaban los países en desarrollo se concretó, en 1974, en tres documento fundamentales: la Declaración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional²⁸, además de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados²⁹. Desde los primeros párrafos de la Declaración se evidencia la improrrogable necesidad de revisar desde sus fundamentos el sistema económico que, por como se había establecido, seguía alimentando el colonialismo, aunque bajo nuevas formulas:

“Ha resultado imposible lograr un desarrollo uniforme y equilibrado de la comunidad internacional con el actual orden económico internacional. La disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo continúa aumentando, en un mundo regido por un sistema que se estableció en una época en que la mayoría de los países en desarrollo ni siquiera existían como Estados independientes y que perpetúa la desigualdad”³⁰.

En la misma Declaración se ponen los pilares de una Estrategia internacional para el desarrollo, con el objetivo de fomentar la implementación del Segundo Decenio del Desarrollo de NN.UU..

Sin embargo, si se excluye la transformación del sistema de las preferencias generalizadas (GATT), ninguna de las reformas citadas se puso verdaderamente en marcha.

En este mismo contexto, el consenso internacional hacia el *basic need approach* empezó a agrietarse durante los años 1973-74, hasta colapsar al final del mismo decenio por los efectos de la ya citadas crisis internacional del petróleo. Los países en desarrollo vieron aumentar exponencialmente su deuda exterior y, en consecuencia, en muchos casos se activaron políticas económicas tendentes a la reducción de la deuda y del déficit. En particular, varios países de América Latina y de África sub-sahariana solicitaron la ayuda de las instituciones financieras internacionales, que

²⁶ BEDJAOUI, M., *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris, 1979, p. 88.

²⁷ cf. CADIN, R., *Il diritto internazionale dello sviluppo...*, op. cit., p. 41.

²⁸ A/RES/3201 (S-VI) del 1º de mayo de 1974 y n. 3202 (S-VII) del 16 de septiembre de 1974.

²⁹ A/RES/3381 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974.

³⁰ A/RES/3201 (S-VI), pár. 1.

acompañaron su soporte financiero con estrictas políticas de condicionalidad dirigidas al ajuste estructural; sin embargo, durante su periodo de vigencia dichas políticas produjeron indudables efectos negativos cuando no fueron abiertamente desastrosas para los países donde se aplicaron, tanto a nivel económico como a nivel social y humano.

Con motivo de su ineficacia y nocividad, una parte de las instituciones de la familia de NN.UU. intentó proponer avances al estilo de intervención neoliberal de las Instituciones financieras internacionales. En particular UNICEF a partir de 1985 propuso un nuevo modelo definido *Ajuste con cara humana*³¹, cuyo objetivo principal era la integración de estándares relativos a la tutela de la salud, de la educación y de la protección social junto con el rigor económico. Esta nueva perspectiva, apoyada por las evidencias de la ineficacia de los programas de condicionalidad de las instituciones financieras internacionales, pudo crear el espacio para un debate más abierto sobre políticas de soporte al desarrollo distintas del ajuste estructural.

A la luz de estas circunstancias y del nuevo activismo de los países en desarrollo, se entiende fácilmente la gran participación que se dio en las negociaciones para formular la estrategia para el Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo. Todos los grupos más importantes de países, unidos por afinidades políticas, así como gobiernos, organizaciones e instituciones internacionales y regionales presentaron sus posiciones. Los países en desarrollo, como ya dicho, se presentaron particularmente activos. El trabajo de síntesis elaborado por la Comisión para la Planificación del Desarrollo³² llevó a la conclusión de que era necesario, para este nuevo decenio, una visión más flexible y amplia. En particular, se evidenció la necesidad de disminuir el enfoque hacia las rígidas metas cuantitativas y aumentar la atención hacia una serie de objetivos más inclusivos, que plantea- sen también cambios estructurales e institucionales.

Como nota STOKKE, los objetivos de desarrollo humanos del Tercer Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo son evidentemente muy ambiciosos, incluyendo metas para mejorar los niveles de educación, de salud y de empleo. Él afirma incluso que este programa fue el que más se acercó a los futuros Objetivos de Desarrollo del Milenio, elaborados dos décadas más tarde.³³ De hecho, lo que más capta la atención de quien investiga es el cambio gradual y substancial de las resoluciones que establecen las estrategias de los varios Decenios para el Desarrollo. De hecho, si en

³¹ cf. CORNIA, G.A. et alii, “*Adjustment with human face...*”, *op. cit.*

³² *vid.* Comité para la Planificación del Desarrollo (desde 1998 reconstituido como Comité de políticas para el Desarrollo), informe de la 31ª sesión, E/1997/35.

³³ STOKKE, O., *The UN and development: From aid to cooperation*, Bloomington: Indiana University Press, 2009, p. 176.

1960 se presentaba una lista muy limitada de objetivos, fundamentalmente macroeconómicos, para los países en desarrollo, en 1980 se incluyen objetivos definidos relativos a la escolarización primaria casi universal, metas relativa al acceso al agua potable y para la reducción de la mortalidad infantil dentro de un espacio temporal de veinte años.

Sin embargo, como afirma CADIN, la adopción de la Estrategia para el Tercer Decenio para el Desarrollo (resolución n. 35/56 del 5 de diciembre de 1980) constituyó un punto de inflexión en el proceso de realización de un verdadero cambio en el ámbito de las políticas globales de cooperación económica. No solamente la Declaración se quedó palabra muerta, sino que también se difundió, tanto en los países desarrollados como entre los en desarrollo, un general sentimiento de desilusión, con respecto al sistema de Naciones Unidas³⁴.

La progresiva fragmentación del grupo de los países en desarrollo en varios sub-grupos provocó el debilitamiento de sus reivindicaciones. Su consecuencia, en los años 80, fue una reorganización del orden económico internacional, pero en sentido elitista. Fue el momento en el cual nacieron el G7 y el G8, se afirmaron el *Washington consensus*³⁵ y una globalización sin reglamentación alguna. Paralelamente, el foro de los procesos de elaboración de las políticas y estrategias globales para el desarrollo se mudó fuera de las NN.UU., instalándose en las instituciones financieras internacionales, y provocando la pérdida de toda esperanza en la creación del NOEI. Como observa CADIN: «La marginalizzazione delle Nazioni Unite dai processi decisionali relativi alla cooperazione allo sviluppo è stata poi accentuata dal ruolo sempre maggiore assunto dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale nella soluzione dei problemi economici dei Paesi arretrati sulla base dei principi [del liberismo]»³⁶.

Sin embargo, pese a la pérdida de foco en las causas estructurales de la pobreza y del subdesarrollo, la atención internacional sobre estos fenómenos se mantuvo alta, también por los efectos desastrosos de las políticas de ajuste estructural y liberalización promovidas por el FMI en Latinoamérica y en otros lugares. En ese marco, el año 1990 se configura como un momento decisivo, coincidiendo con el lanzamiento del primer Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial, que

³⁴ CADIN, R., «*Il diritto internazionale dello sviluppo...*», *op. cit.*, p. 43.

³⁵ Con la expresión *Washington consensus* se suelen indicar las políticas promovidas e implementadas por parte de las Instituciones financieras internacionales en los años '80, derivadas por la teoría económica del Monetarismo y que suponían la menor intervención estatal posible en la economía. Concretamente, el complejo de las medidas fiscales, monetarias y salariales indicadas como óptimas conllevaba una reducción de los servicios públicos, una disminución de los salarios, un fomento a las exportaciones y un drástico aumento de las privatizaciones. Para profundizar el tema: ADDA, J., *La mondialisation de l'économie*, 7ª ed., París, 2007; STIGLITZ, J.E., *El malestar en la globalización*, Madrid, 2002; GORE, C., «The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries», en *World Development* 28, n. 5, mayo de 2000.

³⁶ CADIN, R., *Ibid*, p. 56.

rehabilitaba el concepto de pobreza en el marco de la institución, y el primer Informe sobre Desarrollo Humano por parte del PNUD. En particular, este documento, que luego se convirtió en anual, volvía a poner el acento, aunque de manera no particularmente firme, sobre el tema de la redistribución del crecimiento económico en los países en desarrollo.

Como ha evidenciado JOLLY, el Paradigma del Desarrollo Humano constituyó una transformación importante, puesto que el «Human Development Reports established once again the UN's leadership in broad matters of economic and social development. They provided a robust and comprehensive framework for development strategies. [...] Human development values and priorities linked directly to the UN's founding themes: peace and human security; economic and social development to achieve higher living standards; human rights for all»³⁷.

No obstante, este cambio de perspectiva no tiene que malinterpretarse, puesto que la teoría económica neoliberal no cesó de constituir el corazón del acercamiento económico y socio-político al desarrollo en el marco de NN.UU., y del mismo Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD. Éste último, aun constituyendo una superación del paradigma del desarrollo basado únicamente en el PNB, sigue de hecho sin tener en cuenta otros aspectos fundamentales para lograr un desarrollo verdaderamente humano, y que serán objeto de análisis en la segunda parte de la tesis, como el efectivo disfrute de los derechos civiles y políticos y de un entorno ambiental sano.

Más aún, releva la reactivación en el mismo año 1990 de las cumbres temáticas internacionales, como la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, la segunda Conferencia de UNTAD sobre los Países Menos Adelantados. En particular, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia demostró a toda la comunidad internacional la posibilidad de revitalizar el activismo y la financiación para el desarrollo entorno a unos determinados objetivos. Efectivamente, ya a lo largo de los años '80 la experiencia de UNICEF había demostrado el éxito que podían obtener estrategias «for translating the 'idea of investing in people into a specific set of goals'»³⁸.

Dicho éxito, según LINCOLN Y SAGARI «showed the critical importance of mobilizing global support for achievable targets that are quantifiable, and thus tangible for action by political leader, national governments, the United Nations, NGOs, and the general public»³⁹ y llevó en 1990 a la elaboración de los Planes Nacionales de Acción y de los Objetivos de Media Década. Incluso

³⁷ JOLLY, R., «*United Nations and Development...*», *op. cit.*, p.2.

³⁸ LINCOLN, C.C., SAGARI, S., *Sustainability of the World Summit for Children Goals: concepts and strategies*, UNICEF Staff Working Paper, New York, 1997, p. 2.

³⁹ *Ibid.*

BRADFORD afirma que la Cumbre mundial en favor de la infancia de 1990 está en la base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁰ puesto que muchos de los objetivos establecidos, como la reducción de la mortalidad infantil y materna, el acceso universal y el cumplimiento de la educación básica, la reducción de la malnutrición y el acceso universal al agua y a servicios sanitarios, volverán a aparecer en 2000.

En ese contexto, en los años siguientes se organizaron grandes citas a nivel mundial: en 1992 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como Conferencia de Río. Esta cumbre atrajo la atención de la opinión pública internacional sobre el tema de la sostenibilidad ambiental y del desarrollo, sin embargo no se logró obtener un consenso entre los Estados en el tema de deforestación y de cambio climático; siguieron la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo en 1994. Además, en 1995 se concentraron en pocos meses dos eventos fundamentales para la agenda internacional, la Cumbre mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague y la Cuarta Conferencia de NN.UU. sobre la Mujer en Beijing.

Después de estos grandes éxitos organizativos, la agenda internacional no cesó de contar eventos parecidos; sin embargo, «there was a sense of overload, over engagement and summit fatigue with too many recommendation on too many subjects»⁴¹. Por esta razón, HULME evidencia como la tendencia ya consolidada de establecer objetivos para políticas de desarrollo, cuya eficacia a lo largo del tiempo ya había generado dudas, se mudó de las grandes cumbres mundiales hacia lugares más íntimos y restringidos, como pasó en París en la Comisión para la Asistencia al Desarrollo de la OCDE del 3-4 mayo 1995⁴².

De hecho, la discrepancia entre los objetivos ambiciosos establecidos en las cumbres universales de los años ochenta y noventa y el presupuesto de las agencias especializadas en ayuda al desarrollo era siempre más evidente. Como ha sido subrayado por muchos, esta situación se debía esencialmente a la disminución del interés en la cooperación económica y social de los países ricos tras el fin de la Guerra fría, cuando a lo largo de la competición entre los bloques comunista y capitalista había fomentado la financiación de la asistencia internacional a cambio de apoyo político.

Por esta razón se justifica el activismo de la CAD para limitar su marginación a nivel internacional y para reafirmar, en particular a través del documento *Development Partnerships in the New*

⁴⁰ BRADFORD, C., *Towards 2015: From Consensus formation to Implementation of the MDGs – The Historical Background. 1990-2002*, Washington DC, 2006.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² HULME, D. *The Millennium Development Goals...*, *op. cit.*, pp. 12 y ss.

*Global Context*⁴³, el valor de inversión tanto económica como social de la ayuda al desarrollo. Dicho documento, apoyado por gran parte de los participantes a la reunión, suscitó la propuesta por parte de los delegados franceses de crear un *Groupe de Réflexion* a nivel de la Unión Europea, con el objetivo de discutir sobre el futuro de la financiación para el desarrollo y de la misma CAD. La argumentación del representante neerlandés sobre la necesidad de que fuera una reunión a nivel político y no sólo técnico encontró el apoyo de muchos países, sobre todo de Estados Unidos. De todas formas, la reunión concluyó con esta certeza pero también con la ausencia de un plan para su implementación.

Con estas premisas, el grupo de reflexión, tras reunirse varias veces durante las semanas siguientes, decidió elaborar un plan que tuviera la ambición de sumar todas las declaraciones de las cumbres de NN.UU. sobre desarrollo en un único documento más coherente. En este proceso no participaron representantes de ONGs ni de otros grupos de activismo social y la idea de establecer un plan articulado en objetivos fue adoptada por la frecuencia con la que se iba utilizando en el marco de la planificación de servicios sociales en muchos de los países desarrollados, y que además suponía un acercamiento al tema desde una perspectiva empresarial basado en el cumplimiento de resultados.

El desenlace de las negociaciones constituyó el documento *Shaping the 21st Century*, enunciado durante el meeting de alto nivel de los ministros de cooperación para el desarrollo el 6 y 7 mayo 1996⁴⁴. El documento, centrado en el concepto de bienestar económico, se articulaba entorno a un macro-objetivo dedicado a la reducción de la pobreza extrema. Otros objetivos con temas más sociales fueron concentrados en un único apartado, mientras que el tema de la igualdad de género fue tan marginada, bajo la presión del gobierno japonés, al único tema de la educación y la escolarización. La difusión mediática del programa fue sorprendente tanto en Europa, como en EE.UU. sobre todo porque sus escasas veinte páginas podían resumirse fácilmente en una simple lista de *International Development Goals* (IDGs).

Sin embargo, SAITH evidencia como el proyecto de unificar todas las declaraciones internacionales en el marco de NN.UU. sobre el tema del desarrollo en los IDGs no logró su objetivo, puesto que éstos no solamente fueron el resultado de negociaciones cerradas entre países ricos, sino que además establecían objetivos mucho menos ambiciosos y en un marco ideológico muy distinto:

⁴³OECD, *Development Partnership in the New Global Context*, mayo 1995; acceso desde: <http://www.oecd.org/dac/2755357.pdf>.

⁴⁴ OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, 1996, acceso desde: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>.

«there is a clear shift ... in favour of a narrower frame focusing essentially on absolute poverty and deprivation, and away from a broader, more essentialist right-based approach»⁴⁵. Por consiguiente, la reacción de las distintas agencias especializadas de NN.UU., aunque variable, no fue en ningún caso positiva porque, por un lado, el activismo de la CAD parecía sobreponerse a su natural campo de trabajo, mientras que el método propuesto para alcanzar la reducción de la pobreza extrema (y no su eliminación) resultaba totalmente diferente.

En ese marco, HULME opera una útil comparación entre el documento de la CAD y el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997 de PNUD⁴⁶, publicado solamente unos meses después. El autor evidencia no solamente la ausencia de idealismo en el mensaje de la CAD y la carencia de referencias a la necesidad de reducir la desigualdad económica a nivel global, sino también la falta de mecanismos para la transposición de sus objetivos en planes nacionales de implementación, ni la adaptación de las políticas a las condiciones de cada país. Igualmente, el mismo concepto de crecimiento resulta interpretado de manera diferente por las dos organizaciones. Si la CAD decide centrar más su atención sobre el simple crecimiento económico, cuyo efecto automático resultaría ser una disminución de la pobreza, el Informe de PNUD subraya la exigencia de un desarrollo que sea sobre todo humano y en el que el papel del crecimiento económico tendría que ser más limitado.⁴⁷

En resumen, a pesar de compartir el mismo fin, es decir, la reducción de la pobreza en los países en desarrollo y en los países menos adelantados, la metodología de las dos instituciones y los sub-objetivos para el alcance del resultado eran claramente opuestos; incluso, la diferencia de sustento ideológico en las dos organizaciones provocó el comienzo de dos caminos paralelos que llevaron en marzo 2001 a la elaboración de dos planes distintos de objetivos para la reducción mundial de la pobreza.

1.2 Desde la Declaración del Milenio hasta la formulación de objetivos e indicadores.

Acercándose la fecha simbólica del cambio del Milenio, y con la conciencia puesta en la necesidad de reactivar su imagen frente la opinión pública y los otros actores internacionales, las Na-

⁴⁵ SAITH, A., "From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation", en *Development and Change*, vol. 37, n. 6, 2006, p. 1170.

⁴⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Oxford - Nueva York, 1997.

⁴⁷ HULME, D., "The Millennium Development Goals...", *op. cit.*, pp. 19-21.

ciones Unidas a final de los años noventa deciden volver a participar, y además con un papel de protagonista, en el *game of global target setting*⁴⁸. Quien impulsó dicho cambio fue, sin duda, el Secretario General K. ANNAN, quien, en primer lugar produjo en marzo 1998 una nota dedicada a la reforma de la organización y a una serie de propuestas para la Asamblea General en el año 2000⁴⁹. En particular, invitaba a que el quinto período de sesiones de la misma se denominase Asamblea del Milenio y que se organizaran reuniones de alto nivel bajo la definición de Cumbres del Milenio, cuyo objetivo sería proporcionar propuestas concreta para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

Asimismo, un informe con el título “La Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio: contenido temático de la Cumbre del Milenio”⁵⁰, fue publicado por parte del Secretario en el año siguiente. Tras organizar unas entrevistas con representantes de los Estados miembros, de las ONGs y otros grupos interesados y afectados, en este documento K. ANNAN compendió los temas de mayor interés expresados por parte de los entrevistados entorno a unos puntos determinados (Paz y seguridad, incluido el desarme; Desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza; Derechos humanos; Fortalecimiento de las Naciones Unidas), y que constituirán el objeto de sesiones especiales de debate durante la Cumbre del Milenio⁵¹.

En ese contexto, para asegurarse el resultado de una Declaración final de la Asamblea del Milenio que fuera coherente con el estado del debate internacional sobre el desarrollo y sobre los objetivos concretos para alcanzar, según HULME, el Secretario General asumió la responsabilidad de producir un documento propio. Este último, en su opinión, una vez examinado por las delegaciones estatales y la sociedad civil, tendría que constituir la base de la Declaración final, evitando que, a causa de las negociaciones entre los estados, se produjera un “árbol de Navidad” profundamente incoherente, «with hundreds of goals, defeating the purpose of communicating a coherent global poverty eradication agenda»⁵².

⁴⁸ HULME, D., “*The Millennium Development Goals...*”, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁹ Naciones Unidas, Nota del Secretario General, *Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. La Asamblea del Milenio, el sistema de las Naciones Unidas (Comisión Especial) y el Foro del Milenio*, Doc. A/52/850, 31 de marzo de 1998.

⁵⁰ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *La Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio: contenido temático de la Cumbre del Milenio*, Doc. A/53/948, 10 de mayo de 1999.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 3-4

⁵² FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., “International norm dynamics and the “end of poverty”: Understanding the millennium development goals”, en *Global Governance*, vol. 17, n. 1, 2011, p. 14.

El resultado fue la publicación de «Nosotros los pueblos», un informe del Secretario General sobre la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI⁵³, profundamente diferente del documento de la CAD *Shaping the 21st Century*. De hecho, además de ser notablemente más largo, *Nosotros los pueblos* aborda sectores que no estaban presentes en el elaborado de la CAD, como el tema de la gobernanza internacional, de la globalización y de sus consecuencias y de la reforma de la ONU. Aún más, los objetivos propuestos en relación a la reducción de la pobreza, eje central del documento, diferían de manera importante de sus competidores los IDGs.

HULME, analizando comparativamente *Nosotros los pueblos* y *Shaping the 21st Century*, junto al Informe sobre Desarrollo Humano del año 1997, y su influencia sobre el resultado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, llega a individuar dos categorías distintas de temáticas, unas denominadas victoriosas y otras perdedoras. Estas últimas, tan edulcoradas a través de las negociaciones, fueron neutralizadas a través de las negociaciones en todos sus posibles efectos concretos, o bien desaparecieron totalmente.⁵⁴ En particular, todas las políticas para afirmar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los derechos reproductivos y aquellos relacionados con la salud fueron las principales víctimas de ese proceso de “selección natural” de los objetivos y no es difícil notar como se trata de políticas favorables a las mujeres y profundamente reclamadas por los movimientos feministas.

Muchos autores han dedicado su tiempo al análisis de esta fundamental marginación y su causa principal ha sido ya ampliamente individuada en la “impía alianza”⁵⁵ entre la Santa Sede, una reducida coalición de estados islámicos conservadores que encabezó el Grupo de los 77, el movimiento conservador evangélico y la administración del presidente estadounidense George W. Bush.⁵⁶ Este grupo de interés se reveló altamente eficaz en su política de *lobbying*, hasta el punto de que llegó a criticar la necesidad de un objetivo dedicado a la lucha contra la mortalidad materna, considerándolo un estratagema para introducir los derechos reproductivos de las mujeres en la declaración.

⁵³ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Doc. A/54/2000, 27 de marzo de 2000.

⁵⁴ HULME, D., “The Millennium Development Goals...”, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁵ BERER, M., “Images, reproductive health and the collateral damage to women of fundamentalism and war”, en *Reproductive Health Matters*, vol. 9, n. 18, 2001, p. 8.

⁵⁶ cf. HULME, D., *Reproductive Health and the Millennium Development Goals: Politics, Ethics, Evidence and an ‘Unholy Alliance’*, BWPI Working Paper 105,; SEN, G. 2014, “Sexual and reproductive health and rights in the post-2015 development agenda”, en *Global Public Health*, vol. 9, n. 6, 2009, pp. 599-606.

Merece la pena subrayar el hecho de que los IGDs, expresión de las prioridades de desarrollo de los estados donantes, consideraban los derechos reproductivos una parte esencial de su programa. Asimismo, en relación con los derechos a la salud en el sentido más amplio, se nota la gran discrepancia entre las ambiciones de K. ANNAN declaradas en *Nosotros los pueblos*, centradas fundamentalmente en la lucha contra el SIDA, y los resultados de las cumbres internacionales de los años noventa sobre salud humana, extremadamente ambiciosas e inspiradoras.

En cambio, entre las áreas temáticas ganadoras, el concepto de crecimiento económico se impone de manera indudable. El consentimiento sobre su función como arma principal en la lucha contra la pobreza fue total, hasta el punto que el documento de K. ANNAN y los que siguieron resultan más enfocados hacia este punto de que todos los documentos finales de las conferencias internacionales sobre el Desarrollo de los años noventa. Se nota entonces un importante punto de inflexión en el debate internacional desarrollado hasta ahora sobre políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas, en el que las medidas económicas vuelven a obtener el papel principal, que nunca habían perdido, pero llegando casi a convertirse en la panacea contra la pobreza extrema, sin otro particular.

Asimismo, otro elemento que superó el obstáculo de las negociaciones fue la existencia de un objetivo dedicado a los países ya desarrollados. Este punto resulta ser uno de los aspectos más novedosos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puesto que fue la primera vez, excluyendo los acuerdos sobre el cambio climático, en la que se establecieron objetivos, en concreto el Objetivo 8, para los países desarrollados.

De la misma manera, el tema de la sostenibilidad ambiental del desarrollo logró obtener un espacio nuevo e importante dentro del informe *Nosotros los pueblos*, que le dedica un capítulo entero además de elevar un tono relativamente duro en relación con la necesidad de que los países colaboren para la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto antes del año 2002. Esa presión se justifica evidentemente con el efecto de movilización de la cumbre de Rio en 1992 que no produjo un documento vinculante a su término, que sin embargo logró insertar las problemáticas ambientales dentro del debate internacional sobre la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo⁵⁷.

Igualmente, la problemática del HIV/AIDS monopoliza el espacio dedicado al derecho a la salud, y aunque suscitó interés tanto en los países ricos como en los más pobres, resulta evidente cuanto se tratara de le problema principal del continente africano. Este último también logra obtener

⁵⁷ cf. GUIMARÃES, R.P., “La sostenibilidad del desarrollo entre Rio-92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no sabíamos”, en *Ambiente & sociedade*, n. 9, 2001, pp. 5-24.

un espacio en el documento como nunca antes se había verificado: los problemas del continente son subrayados varias veces y las conclusiones le dedican un párrafo especial. Aunque no se sepa identificar la razón de este éxito de *lobbying*, que HULME identifica quizás con las raíces personales del Secretario General K. ANNAN⁵⁸, se nota cómo probablemente ningún grupo tuviera interés en objetar a esta presión política en favor del continente africano.

En este marco, después de la publicación de *Nosotros los pueblos* y a la luz del soporte de las Instituciones financieras internacionales a los IDGs de la OCDE, las Naciones Unidas se encuentran en en la difícil situación de no poder jugar su papel de coordinadora de las políticas globales contra la pobreza para el nuevo milenio. Más en concreto, existía el riesgo de que las dos instituciones siguieran trabajando en dos listas de objetivos en competencia entre ellas hasta un momento no identificado. Por esto, en junio 2000 se llega a la publicación de un informe conjunto entre FMI, Banco Mundial, Naciones Unidas y la OCDE con el título *2000: Un mundo mejor para todos*, en el cual ninguna de las instituciones citadas parece tener el papel de liderazgo⁵⁹.

En la publicación, que de hecho tenía el objetivo de hacer avanzar el proceso de negociación de los IDGs, estos últimos resultan casi idénticos a los del 1996. Sin embargo, algunas modificaciones significativas evidencian la evolución que los IDGs habían sufrido a lo largo de los cuatro años precedentes: de siete objetivos presentados, cinco se configuran como objetivos de desarrollo social, mientras que el primero y el último son dedicados respectivamente al bienestar económico y a la sostenibilidad ambiental. Todo ello acompañado de nuevos indicadores⁶⁰.

Una vez más dichos objetivos son presentados como el efecto de un proceso de condensación y de concreción de los resultados de las conferencias y de las cumbres mundiales celebradas en el marco de Naciones Unidas en los años 90, a los que se añade la posibilidad de ser medibles y consecuentemente más eficaces. Asimismo, a pesar de las diferentes prioridades demostradas por Naciones Unidas y la OCDE, resulta evidente una contaminación entre sus políticas. En particular, la presencia en la misma lista de un objetivo dedicado a los derechos reproductivos, desaparecidos en el informe *Nosotros los pueblos*, y de otro dedicado a la igualdad de género pero solamente desde la

⁵⁸ HULME, D., “*The Millennium Development Goals...*”, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁹ FMI, OCDE, NNUU, BM, 2000: *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, junio 2000.

⁶⁰ Los siete objetivos, más en detalle, son: 1) Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza extrema; 2) Matricular a todos los niños en la escuela primaria para 2015; 3) A fin de dar poder a la mujer, eliminar las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para 2005; 4) Reducir la tasa de mortalidad infantil en dos terceras partes para 2015; 5) Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes para 2015; 6) Dar acceso a servicios de salud reproductiva para 2015 a quienes los necesiten; 7) Poner en práctica para 2005 estrategias nacionales de desarrollo sostenible a fin de revertir para 2015 la pérdida de recursos ecológicos.

perspectiva del acceso a la escolarización, como también propuso el Secretario General, lo evidencian con claridad.

Sin embargo, la competencia entre Naciones Unidas y la OCDE en la elaboración de un plan articulado en objetivos para acabar con la pobreza y fomentar el desarrollo, a pesar de los tentativos de armonización, no parece solucionarse. El riesgo más concreto, una vez que la Declaración del Milenio fuera conclusa, era que la comunidad internacional se encontrara en la difícil condición de trabajar en dos listas distintas, con todos los consiguientes problemas de coordinación. En efecto, como resultado de las negociaciones de la Cumbre del Milenio, los objetivos fueron divididos en dos párrafos distintos de la Declaración, los números 19 y 20, insertando los objetivos en con que había mayor consenso en el primero, mientras que el segundo fue dedicado a las metas más críticas y por eso más vagas. Se creó entonces un *two-class system of goals*⁶¹, sistema que logró permitir, en marzo 2001, la conclusión de un convenio entre las instituciones interesadas.

En particular, merece ser subrayado el hecho de que los únicos objetivos suficientemente concretos y medibles se encuentran sólo en el párrafo 19: la reducción de la mitad del numero de personas en situación de pobreza extrema y de sufrimiento por hambre, la garantía de un ciclo de escolarización primaria para todos los niños y las niñas, la reducción de la mortalidad materna e infantil, la lucha contra la HIV y la instauración de políticas para acabar con los barrios de chabolas. Contrariamente, en el párrafo sucesivo, faltan objetivos concretos para alcanzar la igualdad de género, resolver las problemáticas relativas a las nuevas generaciones, reducir el poder de las casas farmacéuticas, instaurar una colaboración sistemática entre sector privado y público en pro del desarrollo y, en fin, ampliar el número de personas que puedan acceder a los beneficios de las nuevas tecnologías⁶².

Como se ha evidenciado, esta reconciliación no se realizó solamente a través de una armonización técnica de los distintos objetivos e indicadores, sino que fue verdaderamente el resultado de una negociación política, a través de la cual se confirmó la imposibilidad de garantizar los derechos reproductivos de las mujeres en el marco de los ODM, tal como pretendía la impía alianza. Asimismo, se llevó a cabo la creación de otro objetivo, el ODM 8, dedicado a la colaboración global para el desarrollo, secundando las presiones de los países en desarrollo para obtener un objetivo dedicado explícitamente al papel de los países desarrollados en la financiación del programa. Por otro lado, la influencia positiva de la CAD a lo largo de las negociaciones produjo una mejora relevante

⁶¹ *vid.* HULME, D., “The Millennium Development Goals...”, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁶² *cf.* Resolución de la Asamblea General, *Declaración del Milenio*, doc. A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

en cuanto a la presencia de políticas para la igualdad de género. De hecho, aunque la perspectiva continuase a ser únicamente la de la inclusión escolar de las niñas, se añadieron nuevos indicadores relativos al fomento de la participación de las mujeres en la vida política y económica.

A la luz de dichos resultados, en septiembre 2001 en Nueva York se organizó la primera reunión de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, según cuanto establecido en la misma declaración, y durante la cual los ODM fueron ulteriormente especificados y presentados en el informe del Secretario General *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*⁶³. Aunque las criticidades del sistema de rendición de cuentas va a ser analizadas más adelante, este primer análisis releva el hecho de que los indicadores producidos por el Grupo Inter-Agencia y Expertos en Indicadores ODM (IAEG) han sido interpretados fundamentalmente como una herramienta para medir los progresos hacia las metas establecidas y no como decisiones políticas en su sentido más amplio.

En conclusión, la indeterminación del liderazgo en la formación de los ODM, incluido el sistema de evaluación, y de sus distintas etapas se pueden considerar como una de las debilidades principales de dicho proyecto. Esto parece consecuencia de un proceso político desarrollado fuera de un marco jurídico o de otro tipo dotado de suficiente claridad. Además, cuanto dicho evidencia claramente la falta de transparencia y certeza en la que se desarrolló la agenda de Naciones Unidas al principio del siglo XXI.

1.3 Reflexiones respecto al valor jurídico de la Declaración del Milenio y sobre el cumplimiento de la normativa internacional de soft law en tema de derechos humanos y desarrollo.

La doctrina ha analizado en profundidad la problemática de la juridicidad de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas⁶⁴, subrayando cómo muchas de ellas se hayan configu-

⁶³ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Doc. A/56/326, 6 de septiembre 2001.

⁶⁴ Como afirma SCHACHTER, «Lawyers have argued that resolutions and various other declarations may be authoritative evidence of binding international law on one or more of the following grounds: (a) as “authentic” interpretations of the UN Charter agreed by all parties; (b) as affirmations of recognized customary law; and (c) as expressions of general principle of law accepted by states. [...] But some caution is called for. Even a UN declaration adopted unanimously will have diminished authority as law if it is not observed by states particularly affected. Negative votes by a few concerned states to a declaratory resolution also cast doubt on its authority as presumptive evidence of existing law. One cannot apply a categorical rule to all cases; distinctions must be drawn that take into account the nature and the importance of the legal rule in question.». *vid.* SCHACHTER, O., “The UN Legal Order: an Overview”, en *The United Nations and International Law*, Cambridge, 1997, p. 7.

rado, aun sin tener valor formalmente obligatorio, como un instrumento fundamental para la individuación del *usus*, elemento indispensable para la formación de un consentimiento internacional alrededor de ciertos principios y normas, es decir la *opinio juris*⁶⁵. En este sentido, resulta fundamental la reflexión del CIJ sobre las fuentes del derecho internacional contenida en la celebre sentencia sobre el caso *Nicaragua c. Estados Unidos* de 1986, en la cual el Tribunal establece que la actitud de las Partes y la actitud de los estados hacia ciertas Resoluciones de la Asamblea General puede, *inter alia*, ser prueba de *opinio juris*⁶⁶.

En otra ocasión, en cambio, la misma Oficina legal de Naciones Unidas en 1962 afirmaba:

«[T]here is probably no difference between a “recommendation” and a “declaration” in United Nations practice as far as strict legal principle is concerned. A “declaration” or a “recommendation” is adopted by resolution of a United Nations organ. As such, it cannot be made binding upon Member States, in the sense that a treaty or a convention is binding upon the parties to it [...]. However, in view of the solemnity and significance of a “declaration”, it may be considered to impart, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the international community will abide by it. Consequently, in so far as the expectation is gradually justified by State practice, a declaration may by custom become recognized as laying down rules binding upon States»⁶⁷.

El caso de la Declaración del Milenio coincide con esta valoración, puesto que no solamente vuelve a evocar principios y valores fundamentales de la comunidad internacional ya condensados en la normativa internacional consuetudinaria y convencional, sino que la Declaración también podría introducir un elemento novedoso, la lucha contra la pobreza, como una posible futura obligación internacional.

Efectivamente, el análisis a nivel formal de dicha Declaración no resulta particularmente complejo. De hecho, es fácil insertar dicha Declaración dentro de la categoría de las declaraciones de principios de la Asamblea General, como es la Declaración Universal de Derechos Humanos entre muchos otros ejemplares fundamentales. Según CONFORTI, esta tipología de actos dirigidos a los

⁶⁵ cf. ASAMOAH, O.Y., *The legal significance of the declarations of the General Assembly of the United Nations*, La Haya, 1967; ARANGIO-RUIZ, G., *The normative role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, Leiden, the Netherlands, 1972, pp. 431 y ss.; SCHWEBEL, S.M., “The Effect of Resolution of the UN General Assembly on Customary International Law”, en *American Society of General International Law*, vol. 73, 1979, pp. 301-309.; SKUISZEWSKI, K., “Resolutions of the UN General Assembly and Evidence of Customs”, en *Studi in onore di R. Ago*, Milan, 1987, p. 503 y ss.; ROLDAN BARBERO, H., “El valor jurídico de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU en la sentencia Nicaragua contra Estados Unidos de 27 de junio 1986”, en *Collected Courses of the Hague Academy of International law*, 1990, pág. 81 y ss.; SLOAN, B., *United Nations General Assembly resolutions in our changing world*, Ardsley-on-Hudson, N.Y., 1991.; ÖBERG, M.D., “The legal effects of resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the jurisprudence of the ICJ”, en *European Journal of International Law*, vol. 16, n. 5, 2005, pp. 879-906.

⁶⁶ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, CIJ, *Recueil* 1986, p. 14; *vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., *Derecho internacional público: Parte General*, Madrid, 2005, pp. 411-412.

⁶⁷ Citado en Naciones Unidas, *United Nations Action in the Field of Human Rights*, New York, 1988, pág. 309, párr. 4.

Estados se refieren no solamente a su sistema de relaciones, sino también a las relaciones dentro de las distintas comunidades de Estados y pueden reproducir normas internacionales ya existentes, en particular normas consuetudinarias, o bien presentes en la Carta de la Organización⁶⁸.

Con respecto al valor jurídico de las declaraciones, su no obligatoriedad es pacífica, puesto que a la Asamblea General no le ha sido atribuida capacidad normativa. De hecho, el artículo 10 de la Carta de NN.UU. cita claramente «la Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.». Bajo esta perspectiva, las declaraciones tienen que ser consideradas ciertamente como meras recomendaciones, aunque con un fuerte valor simbólico y político.

No obstante, la doctrina ha atribuido una cierta relevancia jurídica a las declaraciones con motivo de su influencia en el proceso de formación del derecho internacional general y convencional. Con respecto al derecho consuetudinario, es indudable que las declaraciones se pueden considerar como prueba de una práctica de los Estados, que ellos deciden adoptar por si mismos y no como acto formal de las Naciones Unidas.

Contrariamente a lo que se ha expresado, CONFORTI nota también la excepción que constituyen algunas declaraciones que en su opinión han logrado tener el mismo valor jurídico que lo tratados internacionales. Un ejemplo sería la res. n. 1803-XVII del 14 de diciembre 1962 en tema de soberanía sobre los recursos naturales. El punto que permite evidenciar el singular valor de esta declaración sería el hecho de identificar explícitamente en el texto su violación como una violación de la Carta. Sin embargo, su valor jurídicamente vinculante se produciría solamente extrayendo la declaración del contexto de las Naciones Unidas y de su ordenamiento jurídico, permitiendo entonces interpretar la ecuación entre el no respeto de la declaración y la violación de la Carta como una simple paráfrasis de que la norma viene considerada a partir de aquel momento como obligatoria⁶⁹.

De hecho, toda resolución no obligatoria de organizaciones internacionales, según MAZUELO, es un instrumento de *soft law* heterogéneo no vinculante, formulando una distinción con otros instrumentos de *soft law* jurídicamente vinculantes pero con juridicidad cuestionada⁷⁰. Los primeros se

⁶⁸ CONFORTI, B., *The law and practice of the United Nations*, 3rd rev. edn, Boston - Leiden, 2005, pág. 299 y ss.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 301.

⁷⁰ MAZUELOS BELLIDO, A., “Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?”, en *Revista electrónica de estudios internacionales*, n. 8, 2004.

caracterizarían por promover la práctica estatal en una determinada dirección, es decir «se entienden como una actividad normativa indirecta con un marcado carácter exhortatorio hacia el logro de los objetivos de la organización»⁷¹. Su juridicidad dependería solamente de la buena fe de los sujetos y de los actores internacionales que la han formulado y la única manera para exigirla sería a través del principio de *estoppel*.

En la misma dirección mira el análisis de SZASZ, el cual individúa dos tipos de instrumentos de *soft law* formulados en el marco de organizaciones internacionales intergubernamentales. En su opinión, existirían documentos de *soft law* de bajo nivel, puramente técnicos como las líneas maestras, y otros de alto nivel como las declaraciones solemnes de los órganos más altos de dichas OO.II., como en particular la Asamblea General. Sin embargo, las dos tipología de instrumentos pseudo-normativos comparten el mismo fin, o sea invitar las entidades suscriptoras a tomar acciones para que el acto pueda llevar a unos resultados concretos y su eficacia sólo se podría medir a través de una evaluación caso por caso de la aceptación y implementación por parte de los Estados⁷².

Por lo tanto, se puede afirmar con suficiente seguridad que la Declaración del Milenio se puede considerar un acto de *soft law* de alto nivel, heterogéneo con respecto a su contenido y formalmente no vinculante. En consecuencia, bajo ninguna perspectiva podría configurarse como un instrumento jurídico exigible. En cambio, su valor de precedente útil a la individuación de una norma consuetudinaria en desarrollo es indudable.⁷³

Por otro lado, con respecto a los ODM, aunque no tengamos referencias doctrinales, a nuestro entender se configuran como un acto derivado de *soft law* interno al ordenamiento jurídico de la Organización de Naciones Unidas. Probablemente los Objetivos podrían también insertarse en el concepto elaborado por SHELTON de *soft law* secundario, el cual no tendría valor declaratorio o preliminar, si no que « [it] is intended to be the ultimate and authoritative determination of a legal question»⁷⁴. De hecho, los ODM no han sido adoptados oficialmente por la Asamblea General hasta el

⁷¹ TREMOLADA ÁLVAREZ, E., “La declaración del milenio: ¿Un instrumento normativo exigible?”, en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS)*, n. 15, 2010, pág. 277.

⁷² SZASZ, P.C., “General Law-making Processes”, en JOYNER, C.C., *The United Nations and international law*, Cambridge, 1997.

⁷³ Cf. MARÍÑO MENÉNDEZ, F. M., “Derecho internacional público”, *op. cit.*, p. 406 y ss.; y CIJ, *Dictamen acerca de la legalidad de la amenaza y el uso de armas nucleares*, 8 de julio de 1996, en el que el Tribunal afirma que “General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an *opinio juris* exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule”, par. 70.

⁷⁴ SHELTON, D., *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford, 2003, pág. 461.

2005, y por eso carecen de un amplio y generalizado consenso en el momento de su lanzamiento. Además, el valor programático que expresan hace que en el marco de los Objetivos se junten declaraciones de principios y planos de acción a implementar, además de algunas normas internacionales ya vinculantes, hecho que no les permite ser considerados un acto exigible en cuanto extremadamente heterogéneo.

Sin embargo, según FUKUDA-PARR Y HULME, los ODM constituyen un inédito vehículo de comunicación y de promoción de una *super-norma* relativa a la eliminación o reducción de la pobreza a nivel global⁷⁵. Desde este punto de vista, los dos académicos analizan el nacimiento y la institucionalización de esta *super-norma* a través de los estudios de FINNEMORE Y SIKKINK sobre la dinámica de las normas⁷⁶. En cuanto al significado del término “super-norma”, FUKUDA-PARR Y HULME subrayan su aspecto fundamentalmente simbólico y dinámico, evidenciando como esta norma «seeks to achieve more than the sum of its parts because of the positive feedback interaction between each norms»⁷⁷. A su entender, los ODM se configuran concretamente como un marco que intenta incorporar distintas normas, algunas ya existentes y reconocidas a nivel universal y otras en desarrollo, dentro de una infraestructura coherente e impactante, tanto a nivel comunicativo como de eficacia.

Además, desde una perspectiva histórica, los ODM coinciden con la última etapa del proceso de reconocimiento de esta super-norma, que encuentra su raíces en los IDGs. En efecto, estos produjeron una primera especificación de dicha super-norma a partir de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, sus esfuerzos no lograron difundirla fuera del conjunto de los estados desarrollados. En cambio, los ODM, presentados como la síntesis y hoja de ruta de la Declaración del Milenio, coinciden con el *tipping point* de la difusión de la idea de que la lucha contra la pobreza podía convertirse de alguna manera en una obligación internacional.

Este proceso, que se funda en los resultados políticos de las cumbres internacionales de los años 90, no habría sido posible sin la afirmación del concepto de multi-dimensionalidad de la pobreza. A través de la contribución de algunos *norm entrepreneurs* como el ya citado Jim Grant o Nafis Sadik (director ejecutivo de UNFPA), de algunas redes de ONGs y de su presión política, esta idea se concretizó en la adopción de agendas de desarrollo basadas en objetivos limitados y concre-

⁷⁵ FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., “International norm dynamics and the “end of poverty”: Understanding the millennium development goals”, en *Global Governance*, vol. 17, n. 1, 2011, p.4.

⁷⁶ Cf. FINNEMORE, M. Y SIKKINK, K., “International Norm Dynamics and Political Change”, en *International Organization*, vol. 52, n. 4, 1998, pp. 887-917.

⁷⁷ FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., *ibid.*, pág. 5.

tos cada vez más ambiciosas. Merece la pena evidenciar el hecho de que, en particular en relación a la actividad de Grant y de UNICEF⁷⁸, esta nueva perspectiva estaba dirigida substancialmente a limitar los efectos negativos de las políticas de desarrollo neoliberales y en particular del concepto de ajuste estructural, introduciendo nuevos indicadores y estándares no puramente macroeconómicos sino que considerasen el impacto de dichas políticas sobre los derechos humanos.

En este contexto y con la llegada del nuevo milenio, el secretario general K. ANNAN decidió ofrecer un mensaje coherente e impactante sobre esta nueva *super-norma* relativa a la erradicación de la pobreza. Este mensaje, que luego se concretizó en los ODM, según FUKUDA-PARR Y HULME, fue enunciado para responder exactamente a las condiciones propuestas por FINNEMORE Y SIKKINK para aumentar la eficacia de una norma, o sea que cuanto más la norma esté clara, específica y cuente con altos niveles de aceptación política, más resultará efectiva.

Esta atención tan inédita al vector de comunicación de los objetivos pronunciados en la Declaración del Milenio permite a FUKUDA-PARR Y HULME definir los autores materiales de los ODM como unos *message entrepreneurs*, cuya motivación en el trabajo de definición de los objetivos era principalmente su mandato institucional, en contraste con los *norm entrepreneurs* motivados no solamente por convicciones personales, sino también por su experiencia profesional⁷⁹. Además, este enfoque en el fin inmediato, o sea la formulación de objetivos, según los dos autores constituyó la manera con la cual las Naciones Unidas pudieron salir de la incómoda posición que ocupaban durante la segunda mitad de los años noventa, entre las presiones de las Instituciones financieras internacionales y de las Organizaciones no gubernamentales y los movimientos civiles.

Puesto que la presentación de los ODM se puede identificar con el *tipping point* de FINNEMORE Y SIKKINK, la fase de cascada se identifica con su proceso de difusión y adopción por parte de Estados y organizaciones internacionales, como un marco de referencia para el respecto de sus obligaciones jurídicas, incluso, en determinados casos, para aumentar su prestigio dentro de la comunidad internacional. En particular, las conferencias de Monterrey en 2002, el G8 de Gleneagles en 2005 y la actividad de publicidad de ciertos personajes públicos como Bono Vox y Angelina Jolie permitieron la difusión de los ODM no solamente en las cumbres intergubernamentales, sino también movilizandó la sociedad civil.

Dentro de esta misma etapa, FUKUDA-PARR Y HULME insertan la actividad de institucionalización que sufrieron los ODM en este periodo, a través de la publicación de los *Global Monitoring*

⁷⁸ *vid.* CORNIA, G.A. *et alii*, *Adjustment with human face...*, *op. cit.*

⁷⁹ FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., "International norm dynamics...", *op. cit.*, pp.14-15.

Reports, que tuvieron una gran visibilidad en los medios de comunicación, y de los informes anuales de los Estados. Asimismo, los ODM provocaron, por un lado, el hecho de que muchas organizaciones internacionales y donantes bilaterales adaptaron voluntariamente su actividad a dichas metas, y por otro lado llevaron a la creación de un departamento estadístico inter-institucional en el marco de NN.UU. para el seguimiento de la agenda.⁸⁰

Por último, durante la fase de absorción de la norma, los ODM se convirtieron en un meta-objetivo de la gran mayoría de los actores en la cooperación internacional al desarrollo. Documentos de las agencias de donación, informes de las agencias nacionales para el desarrollo, ONGs, los medios de comunicación y muchos *think tanks* empezaron a tomar estos objetivos como un marco de referencia dentro de su actividad.

A pesar de su difusión mediática e institucional, como ha sido evidenciado, los ODM y la Declaración del Milenio no pueden ser considerados instrumentos de *hard law* y por eso una parte de la doctrina se ha interrogado sobre la utilidad de la categoría jurídica del *soft law*, en particular por los problemas que evoca con respecto al seguimiento de su respeto por parte de los Estados. Sin embargo, la doctrina ha notado cómo la distinción entre *hard law* y *soft law* relativamente al control del seguimiento se va haciendo cada día más sutil, puesto que se han creado órganos de control también para instrumentos jurídicos internacionales no vinculantes⁸¹. Un ejemplo relevante en este ámbito es la creación de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, instrumento para la vigilancia de la implementación de la Agenda 21, o sea la Declaración de Río sobre Medio ambiente y Desarrollo de 1992. En otros casos, los Estados han sido invitados a presentar informes anuales sobre las medidas de implementación realizadas, «in a manner that mimics if it does not duplicate the mechanism utilized in treaties»⁸².

En particular, relativamente al tema del seguimiento y verificación del respeto de la pseudo-normativa de *soft law*, SHELTON evidencia como en estos dos ámbitos las organizaciones internacionales como NU tienen un papel fundamental, «encouraging compliance and deterring non compliance by eliminating barriers to self interest compliance»⁸³. Los canales a través de los cuales se realizaría esta influencia determinante serían en primer lugar la capacidad de las OI de reforzar el ambiente de negociación; secundariamente, fomentando el empeño de los Estados sobre ciertos

⁸⁰ FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., “International norm dynamics...”, *op. cit.*, p. 19.

⁸¹ SHELTON, D., “Commitment and compliance...”, *op. cit.*, p. 11.

⁸² *Ibidem*

⁸³ HASS, P.M., *Choosing to Comply: Theorizing from International Relations and Comparative Politics*, in SHELTON, D., *Commitment and Compliance*, *op. cit.*, p. 53.

asuntos y; en tercer lugar, construyendo las herramientas nacionales para hacer frente a la implementación.

Sin embargo, hasta el comienzo del siglo XXI no se habían desarrollado métodos compartidos para verificar la eficacia de las normas de *soft law*. Si algunos temas como el control del flujo de armas resultan particularmente aptos para cálculos estadísticos de verificación, los derechos humanos se consideraban carentes de las características necesarias. De hecho, la mayoría de los instrumentos legales de protección de los derechos humanos no prevén métodos o sistemas de medición cuyo objetivo sería determinar si un Estado está cumpliendo o no con sus obligaciones. En este marco, los ODM se configuran como una novedad casi absoluta, enfocando su sistema de seguimiento en el uso de indicadores, es decir un método de verificación *de facto*⁸⁴ que será analizado en el capítulo siguiente y que no ha sido inmune a críticas relativas a la metodología, a su fiabilidad y a ciertos sesgos, pero que sin embargo constituye un precedente de indudable importancia.

A la pregunta sobre el porqué los Estados prefieren documentos de *soft law* como la Declaración del Milenio y si estos últimos producen un mayor o menor respeto de las obligaciones por parte de los firmantes, muchas son las respuestas posibles que pueden contribuir a la comprensión del gran impacto que los ODM tuvieron en la comunidad internacional y opinión pública de los últimos años.

En primer lugar, como ha sido evidenciado, los instrumentos de *soft law* resultan particularmente idóneos para el establecimiento de agendas internacionales, puesto que «different culture and economic structures and interests can be accommodated through the subjective application of ‘soft’ language» cuando las discrepancias entre los negociadores podrían llevar a una parálisis.⁸⁵

En este sentido, no es difícil afirmar que la negociación de un tratado con el mismo contenido de los ODM o de la Declaración del Milenio no habría sido posible. Sin ir más lejos, encontramos la experiencia de la negociación en el seno de la CSCE del Acta final de Helsinki de 1975, cuando los Estados eligieron un texto no jurídicamente vinculante. A juicio de SHELTON, esta elección se debió principalmente al propósito de evitar debates internos en los Estados sobre la ratificación. Además, la opinión de algunas partes de que las obligaciones debatidas no fueran aptas para un documento vinculante y la preocupación de evitar una jerarquización de documentos jurídicamente o políticamente vinculantes confirmaron la oportunidad de optar por un acuerdo de *soft law*.

⁸⁴ Según la distinción de Shelton, esta tipología de verificación se contrapone con la verificación de jure, o sea a través del análisis de los cambios generados en el sistema jurídico interno por adaptarlo a la normativa de *soft law*.

⁸⁵ CHINKIN, C., “Normative Development in the International Legal System”, en SHELTON, D., *Commitment and Compliance*, op. cit., p. 41.

Sin embargo, el éxito que tuvo el Acta final de Helsinki se debió principalmente al sistema de seguimiento a través de reuniones intergubernamentales y gracias al trabajo de presión de muchas ONGs. En cambio, la alta implementación de estándares elaborados por la OIT con respecto a sus recomendaciones se midió mediante un sistema de encuestas particularmente eficaces. Por ello resulta aceptable el análisis de SHELTON cuando afirma que, sin importar su carácter vinculante o menos, el cumplimiento de las normas internacionales, en particular en tema de derechos humanos, depende fundamentalmente de la existencia de sistemas de control efectivos y de una supervisión independiente⁸⁶.

En síntesis, los instrumentos de *soft law* como los ODM siguen siendo un instrumento fundamental para la creación de consenso alrededor de unos principios, objetivos o estándares cuando la situación contingente no puede llevar a la formalización de un vínculo jurídico más fuerte y el hecho de no constituir fuentes tradicionales de derecho internacional no generaría de por sí una eficacia inferior. Pese a ello, para que resulten verdaderamente eficaces, dichos acuerdos deben incluir sistemas de control adecuados e imparciales, elemento que con respecto a los ODM resulta particularmente crítico.

2. Los Objetivos del Milenio y sub-objetivos. Análisis crítico de su formulación y contenidos.

La elección de unos objetivos delimitados en su contenido así como con cierto valor simbólico, que condensaran buena parte de las políticas de desarrollo ya establecidas durante las últimas décadas del siglo XX, es sin duda uno de los aspectos positivos más unánimemente reconocidos. De hecho, ello permitió difundirlos de manera eficaz entre la opinión pública internacional y enfocar la atención y sobre todo canalizar la ayuda internacional hacia determinadas políticas de bienestar para obtener una mejora tangible de los estándares de vida en los países más afectados por la pobreza extrema y el hambre dentro de un límite temporal bien identificado.

Sin embargo, la priorización de determinadas políticas en vez que otras fue el resultado de un preciso programa político e ideológico, que deliberadamente evitó la inclusión de elementos fundamentales en la lucha para el desarrollo de los pueblos. Además, se pueden avanzar críticas no solamente con respecto a la formulación de los objetivos (y relativamente a los que se quedaron afue-

⁸⁶ *vid.* SHELTON, D., “Commitment and compliance...”, *op. cit.*, pág. 460 y ss.

ra), sino también en relación a metodología utilizada y a implementación de los ODM en el contexto nacional y local.

Por tanto, en los próximos apartados se analizarán las críticas de la doctrina y de los investigadores con respecto tanto a la estructura de los ODM y su problemática integración en las políticas de desarrollo nacionales, como en relación al contenido de cada objetivo.

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<i>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</i>	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Alcanzar empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes*	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada* 1.5 Tasa de ocupación* 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día* 1.7 Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares con respecto al empleo total*
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con peso inferior al normal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
<i>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</i>	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matrícula en educación primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de educación primaria** 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
<i>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</i>	

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
<i>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</i>	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
<i>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</i>	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Razón de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva*	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de fecundidad adolescente* 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas)* 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar*
<i>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</i>	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años** 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años**
Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales*

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo** 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida** 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo** 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis** 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
<i>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</i>	
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono** 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono* 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros * 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada* 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas** 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción*
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable** 7.9 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios**
<i>Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo</i>	

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional.</p> <p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p>	<p><u>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</u></p> <p>8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p><u>Acceso a los mercados</u></p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p>
<p>Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo</p>	<p><u>Sostenibilidad de la deuda</u></p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles**
Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes** 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes
<p>* Metas y indicadores previstos el nuevo Marco de Monitoreo ODM aprobado en la Asamblea General en su 62a Sesión en 2007, y vigente desde el 15 de enero de 2008.</p> <p>** Metas y indicadores reformulados por el mismo nuevo Marco de Monitoreo en 2007</p>	

FUENTE: COMISIÓN ECONÓMICA DE NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

2.1 Limitaciones de los ODM con respecto a su estructura

En nuestra opinión, el primer elemento relevante para aquellos investigadores que se ocupen de los ODM sería sin duda la falta de continuidad entre la Declaración del Milenio y los objetivos. De hecho, si la Declaración se distingue por ser un documento suficientemente completo que incluye los distintos retos necesarios para alcanzar un mundo más próspero de cara al segundo milenio, los ODM evitan con argucia temáticas como el desarme y los derechos humanos, a los cuales el mismo Secretario General había dedicado amplio espacio en su documento sobre la implementación de la Declaración⁸⁷.

Según la reconstrucción de VANDEMOORTELE sobre el proceso de creación de los ODM a partir de la Declaración, el objetivo del grupo de expertos que debía ocuparse de su conversión en una lista de metas más concretas (y donde, además del mismo VANDEMOORTELE, participaban técnicos de las Instituciones financieras internacionales y elementos de la CAD) era la extracción de los elementos clave de la Declaración. Dicha conversión se llevó a cabo a través de un trabajo poco transparente, que enfocó su atención en aquellas metas que ya aparecían como medibles en la Declaración. Asimismo, «in an age where numbers prevail, it was decided that only those targets with agreed indicators and with robust data were to be included – but not with some exceptions»⁸⁸.

⁸⁷ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Doc. A/56/326, 6 de septiembre 2001.

⁸⁸ VANDEMOORTELE, J., “The MDG Story: Intention Denied”, en *Development and Change*, vol. 42, n. 1, 2001, p. 4.

Evidentemente, el criterio cuantitativo admitía excepciones decididas arbitrariamente por el grupo de trabajo como el Objetivo 8, así como la fecha a partir de la cual medir los avances⁸⁹, dejando fuera sin embargo retos fundamentales como el desarme, la paz y los derechos humanos bajo el argumento de su difícil cuantificabilidad e inoportunidad política. Resulta particularmente interesante, en este contexto, el análisis de SAITH sobre el ejercicio conceptual operado por los autores de los ODM. En su opinión, en vez de moverse en búsqueda de unos objetivos después de identificar los valores de referencia, hicieron un recorrido inverso definido “operacional”, que dio prioridad a los indicadores «that are successively combined and aggregated to eventually emerge with an overall quantitative reading on the extent to which the desired values were realized»⁹⁰.

Con estas premisas, se evidencia cómo el esfuerzo de conversión llevado a cabo por el grupo de trabajo se tradujo en una lista de objetivos muy heterogéneos entre ellos: unos se destacan por su clara definición cuantitativa mientras que otros quedan en un nivel de especificación muy vago y resultan casi una mera representación de aspiraciones. Por tanto, resulta casi inevitable imaginar cómo esta diferencia con respecto a la formulación inicial refleja, por parte de sus autores, una voluntad de priorizar del problema de la pobreza en sus distintas formas, mientras que se marginan otros aspectos no puramente materiales del desarrollo.

Quizás, el riesgo identificado por MAXWELL en la reducción de la perspectiva sobre problemas complejos en una serie de indicadores cuantitativos reduzca la eficacia de los programas de desarrollo al no tener suficientemente en cuenta la multidimensionalidad del fenómeno⁹¹. Dicho riesgo no ha sido tenido suficientemente en cuenta por sus creadores. De hecho, la inversión de tendencia desde el reconocimiento de la multidimensionalidad del desarrollo, lograda con dificultad a lo largo de los años 90, hacia un modelo de simplificación y racionalización, además de marginar algunas dimensiones de desarrollo, ha implicado otras importantes consecuencias que han limitado fuertemente el impacto de los ODM.

En primer lugar, un enfoque de este tipo llevaría a un exceso de simplificación y a una generalización. Asimismo, la elección de elaborar un programa articulado en puntos separados alimenta-

⁸⁹ Él mismo cita dos razones por las cuales se individuó este año de base. No solamente se recuperaba la práctica de los programas de desarrollo de los años precedentes de tomar como referencia el año 1990, sino también por razones más puramente de cálculo de realizabilidad. De hecho, en la opinión del grupo de trabajo, la reducción de pobreza, hambre y de persona sin acceso al agua potable entre 2000 y 2015 era juzgada como impracticable. *Vid.* VANDEMOORTELE, J., *ibid.*, p. 5.

⁹⁰ SAITH, A., “From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation”, en *Development and Change*, vol. 37, n. 6, 2006, p. 1183.

⁹¹ MAXWELL, S., “Heaven or Hubris: Reflections on the New ‘New Poverty Agenda’”, en *Development Policy Review*, vol. 21, n. 1, 2003, pp.12-13.

ría un “efecto silos” entre las distintas problemáticas, además de desaprovechar los esfuerzos. En esta misma dirección se pronuncian VAN NOREN Y WAAGE sobre la falta de interconexiones entre los distintos objetivos que no ha permitido aprovechar las sinergías existentes entre los varios sectores.⁹² Paralelamente, muchos de los objetivos son definidos de manera particularmente específica y escueta, como por ejemplo el Objetivo 3 dedicado a la igualdad de género y al empoderamiento femenino, limitado a escasos aspectos.

Del mismo modo, SAITH y otros sectores críticos con los ODM han evidenciado una de sus lagunas fundamentales en la ausencia de cualquier referencia al concepto de igualdad y, más en concreto, en la falta de un Objetivo específico para garantizar una óptima distribución entre la población de los logros obtenidos a través del programa. Este aspecto resulta particularmente grave, a la luz de las crecientes desigualdades socio-económicas y al creciente número de grupos sociales excluidos durante las últimas décadas, que de hecho ha jugado un papel fundamental en el debate sobre la agenda post-2015. Según el profesor indio, esta falta de atención sobre la desigualdad comunica un enfoque exclusivo en la reducción de la pobreza como concepto absoluto por parte de los autores, hasta el punto de que en ningún momento se citan medidas para la redistribución tanto de los ingresos como de las tierras⁹³.

En cambio, VANDEMOORTELE explica que en principio sí estaba previsto un indicador específico para medir el patrón equitativo de los avances hacia las metas. Sin embargo, este mismo fue desapareciendo a causa de un proceso de “saneamiento” empezado, según él, «with the re-definition of human deprivation in money-metric terms»⁹⁴. Aun sin afirmarlo explícitamente, el co-autor de los ODM sitúa en los países donantes y en el Banco Mundial los impulsos de esta formulación enfocada en reducción numérica de la pobreza, evitando además hacer cualquier consideración sobre el papel de Naciones Unidas en el marco del proceso de elaboración de los Objetivos. A pesar de que sea fácilmente aceptable su afirmación con respecto al aumento de las desigualdades internas en los países como la principal causa de la ralentización global del avance hacia las metas, su análisis no resulta convincente, principalmente porque no permite entender cuál fue la posición de Naciones Unidas en este punto.

⁹² *vid.* VAN NOREN, D.E., “The Wheel of Development: the Millennium Development Goals as a communication and development tool”, en *Third World Quarterly*, vol. 33, n. 5, 2012, pp. 825-836; WAAGE, J., “The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015”, en *The Lancet (British edition)*, vol. 376, n. 9745, 2010, pp. 991-1023.

⁹³ SAITH, A., “From Universal Values...”, *op. cit.*, pp. 1184-1185.

⁹⁴ VANDEMOORTELE, J., “The MDG Story...”, *op. cit.*, p. 9.

Otro elemento generador de críticas citado también por el mismo VANDEMOORTELE, es la ausencia de claridad sobre el proceso de implementación de los ODM por parte de los Estados. En concreto, se ha debatido acaloradamente si los objetivos constituyen o menos una medida *one-size-fits-all*, o más bien una serie de metas que tenían como objetivo ayudar a los países en desarrollo en la individuación de prioridades internas y, con respecto a los donantes, concentrar la ayuda en sectores específicos.

Según su co-autor, los ODM han sido objeto esencialmente de una mala interpretación; hecho que ha llevado a su interpretación literal, mientras que tenían que ser considerados como «a faulty yardstick for judging whether country - or region - specific performance are on track»⁹⁵. En este sentido, considerar un país o una determinada región como no en línea con las metas establecidas resulta en su opinión una práctica engañosa, puesto que los ODM se calificaban como objetivos globales. Sin embargo, en los informes anuales de los ODM, las diferencias entre los avances de las distintas regiones han sido considerados negativamente, como si cada grupo tuviera que avanzar con igual velocidad y lograr las mismas mejoras⁹⁶.

La causa principal de esta interpretación errónea se ha individuado en la falta de homogeneidad entre las distintas metas, algunas de ellas expresadas en valor absoluto y otras en valor relativo. De esta manera, por un lado se habla de reducir a la mitad la pobreza extrema (Meta 1.A), de reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil (Meta 4.A), de reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes (Meta 5.A), mientras que la Meta 3.A, dedicada a la educación, expresa un valor absoluto. En concreto, dicho objetivo invita a los países a garantizar la educación primaria para todos, requiriendo una mejora del 100%.⁹⁷ Sin embargo, es evidente que para los países en mayores dificultades como los del África sub-sahariana será difícil alcanzar dichas metas, con independencia de su valor absoluto o relativo, sin tener en cuenta la situación inicial y el contexto socio-económico de la región.

Esta valoración, compartida por varios investigadores, ha suscitado fuertes críticas con respecto al exceso de ambición de los objetivos para los países africanos, que en principio se configu-

⁹⁵ VANDEMOORTELE, J., “The MDG conundrum: Meeting the targets without missing the point”, en *Development Policy Review*, vol. 27, n. 4, 2009, p. 356.

⁹⁶ Así cita el Informe de 2014, pp. 12-13 : «En la mayoría de los países de Asia sudoriental, Asia oriental, Cáucaso y Asia central y América Latina y el Caribe, en los cuales la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre ya se ha alcanzado o está a punto de conseguirse, ha habido reducciones notables tanto en la prevalencia estimada de nutrición insuficiente como en la cantidad de personas que la sufren. En comparación, África subsahariana ha realizado avances limitados en los últimos años, y sigue siendo la región con la más alta prevalencia de nutrición insuficiente». *vid.* The Millennium Development Goals Annual Report 2014, Naciones Unidas, 7 de julio de 2014.

⁹⁷ VANDEMOORTELE, J., *ibidem.*, pp. 359-362.

raban como algunos de los actores que más debían aprovechar el programa de desarrollo de Naciones Unidas, aun sin haber tenido casi ningún papel en su formulación. Por el contrario, estos mismos países son los que han encontrado más dificultad en seguir avanzando con el ritmo establecido quedando lejos del resto, hasta el punto de que, según algunos académicos, los ODM habrían alimentado el llamado *afropesimismo* en vez de galvanizar el desarrollo del continente.⁹⁸

Sin entrar en el detalle de la formulación de cada Objetivo, puesto que este tipo de análisis se presentará en el apartado siguiente, resulta interesante analizar desde ahora cuales son los elementos a nivel sistémico que sostienen a la tesis de la injusticia que los ODM representan para África. En particular, EASTERLY evidencia como el uso de los ODM no solamente como una herramienta de apoyo al desarrollo, sino también como medio de evaluación política haya producido el resultado de presentar los avances en África con un balance mucho peor de los de las otras regiones en desarrollo. De hecho, metas como la reducción de la pobreza, la escolarización primaria universal, la reducción de la mortalidad infantil, por cómo han sido definidas, por las condiciones iniciales y por la falta de bancas de datos adecuadas en muchos de los países de dicho continente, resultaban imposibles de alcanzar desde el principio⁹⁹.

OYA, añadiendo otras explicaciones, señala en la hiper-simplificación de los procesos de desarrollo, resultante de la voluntad de subordinar los objetivos y prioridades nacionales a una agenda internacional, una de las causas fundamentales de la problemática aplicación de los ODM en el África sub-sahariana. Asimismo, las asimetrías en las modalidades de medición con respecto avances de los distintos objetivos y metas, además del plazo temporal limitado (25 años) para su implementación han jugado un papel fundamental en el retraso del continente africano frente al resto del mundo¹⁰⁰.

El mismo EASTERLY se ha preguntado sobre la oportunidad de utilizar metas y objetivos tan ambiciosos y sobre su posible valor inspirador y motivacional, a pesar de su más que dudosa alcanzabilidad, para África. Dicho análisis reforzaría la tesis según la cual la agenda tenía un valor meramente político. Sin embargo, el académico ve una contradicción entre esta explicación y el hecho de que el África sub-sahariana haya sido definida abiertamente en varios documentos oficiales rela-

⁹⁸ *vid.* EASTERLY, W., "How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa", en *World Development*, vol. 37, n. 1, 2009, pp. 26-35; OYA, C., "Africa and the Millennium Development Goals (MDGs): What's Right, What's Wrong and What's Missing: Introduction", *Revista de Economía Mundial*, n. 27, 2011, pp. 19-33; VANDEMOORTELE, J., "The MDG conundrum...", *op. cit.*

⁹⁹ EASTERLY, W., "How the Millennium Development Goals...", *op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁰ OYA, C., *Africa and the Millennium Development Goals*, *op. cit.*, p. 24.

tivos a los ODM como en grave retraso con respecto a otras regiones en desarrollo como Asia y América Latina¹⁰¹.

En este contexto, en nuestra opinión resulta evidente como el enfoque sobre las particulares necesidades de África, ya presente en la Declaración del Milenio y en los sucesivos informes del Secretario General, ha sido deformado, hasta el punto de que los importantes avances obtenidos a final del programa de los ODM se han presentado públicamente casi como una derrota para el continente¹⁰². Por cierto, tampoco se habían tenido debidamente en cuenta durante el proceso de formulación de las metas y objetivos algunas variaciones en las dinámicas demográficas, en particular en la región en análisis, que han distorsionado fuertemente las previsiones de los avances.

2.2 Límites de los ODM con respecto a su formulación y contenido.

Aun admitiendo que el siguiente análisis no seguirá netamente el orden de los ODM, sino que se intentará utilizar un método analítico por macro-áreas, resulta imposible no empezar este apartado con una descripción crítica del ODM 1, dedicado a la reducción de la pobreza extrema. De hecho, este objetivo ha sido colocado estratégicamente en primera posición tanto por su valor simbólico e inspirador, como por su carácter ambicioso, así como para sintetizar el espíritu global del programa de los ODM. Sin embargo, a la luz de la siguiente exposición, se evidenciará la forma en que este objetivo es el punto de llegada de un proceso de reformulación no solamente del concepto de pobreza (en particular de la pobreza extrema), sino también de una importante reducción de la misma meta con respecto a compromisos precedentes.

Según lo establecido, el ODM 1 se compone de tres metas distintas: (1.A) reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día¹⁰³; (1.B) alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; y (1.C) reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen ham-

¹⁰¹ EASTERLY, W., “How the Millennium Development Goals...”, *op. cit.*, p. 34.

¹⁰² No obstante un cierto cambio en el estilo, el Informe sobre los ODM de 2015 sigue afirmando: “Para el 2011, todas las regiones en desarrollo excepto África sub-sahariana habían cumplido con el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema”, (página 15); “la matriculación para la educación primaria es ahora universal o casi universal en Asia oriental y África septentrional. En todas las demás regiones menos África sub-sahariana se está cerca de alcanzar este umbral”, p. 25.

¹⁰³ La línea de pobreza se aumentó según cuanto establecido en la Cumbre mundial de 2005 desde 1.08 US\$ diario hasta 1.25 US\$ diario (PPA 2005). La nueva línea de pobreza mantiene los mismos estándares de extrema pobreza, pero fue actualizada sobre la base del costo de la vida corriente en los países en desarrollo. (Unstat, Indicator Metadata. Indicator 1.1 Proportion of population below \$ 1, PPP a day.

bre. En cuanto a la implementación, las metas 1.A y 1.C han asumido una importancia indudablemente mayor respecto a la 1.B. Quizás, para entender la marginación de la meta dedicada al aumento del empleo, merece la pena recordar que las metas relativas a la erradicación de la pobreza extrema y del hambre son los únicos objetivos calificados cuantitativamente en la Declaración del Milenio del año 2000.

Una primera categoría de críticas expresas dirigidas contra el ODM 1 por la doctrina no solamente jurídica, sino también en el marco más amplio de las ciencias sociales, se pronuncia en contra de la definición de pobreza extrema utilizada. SAITH se dirige directamente al corazón del problema, evidenciando como se ha definido este tipo de pobreza solamente a través de su mismo indicador¹⁰⁴. De esta forma la pobreza extrema se ha convertido, para los autores de los ODM, en un elemento numéricamente medible y que se asocia de manera simplista únicamente con los ingresos, negando su multidimensionalidad, y afirmando la superioridad de la conceptualización de la pobreza propia de las Instituciones financieras internacionales, en particular del Banco Mundial.

En efecto, a nivel jurídico internacional no existe una definición jurídica de la pobreza. Efectivamente, en los principales actos internacionales relativos a los derechos humanos el término pobreza no aparece explícitamente, como en el Pacto sobre los Derechos económicos, sociales y culturales, o se encuentra en su lugar el concepto más amplio de libertad de la necesidad, como ocurre en la Declaración universal de los Derechos humanos (preámbulo, pár. 2).

Sin embargo, la caracterización de la pobreza como condición que trasciende la mera privación económica es compartida ampliamente por la doctrina desde hace medio siglo y es confirmada por el informe del Alto Comisionado de NN.UU. para los Derechos Humanos “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza” de 2004. En este documento, el Alto Comisionado reconoce el papel de los ingresos en la definición de la pobreza, mas afirma también que «el concepto pertinente en este caso no es el ingreso reducido, sino el concepto más amplio de la *insuficiente disposición de recursos económicos*, de la que unos ingresos personales inadecuados son sólo una causa posible»¹⁰⁵. En este sentido hay que considerar que el PNUD ha optado, a partir de la creación del Índice de Desarrollo Humano, por no tener en cuenta de alguna forma los ingresos personales, y utilizar en su lugar un indicador del PNB ajustado *per capita*.

¹⁰⁴ SAITH, A., “From Universal Values...”, *op. cit.*, p.1172.

¹⁰⁵ OACDH, 2004, “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual”, Ginebra - Nueva York, 2004, p. 8.

Hoy en día, el criterio de individuación de la pobreza en el límite de 1 dólar al día se ha convertido en un *meme* tan difundido¹⁰⁶, que el pasaje conceptual que ha transformado el indicador en la propia definición de la pobreza puede considerarse concluido. De hecho, hay que valorar que la Declaración del Milenio es, hasta el momento, el único documento internacional que contiene una cierta definición de pobreza universalmente aceptada. Aunque se trata de un acto de *soft law*, su valor político es indiscutible y, a nuestro entender, resulta particularmente significativo el hecho de que no se haya incluido en esta definición ningún otro elemento además del ya señalado indicador económico.

Paralelamente a la presente crítica, POGGE y SAITH han evidenciado como las metas de reducción de la pobreza y del hambre presentes en el ODM 1 son visiblemente menos ambiciosas respecto a las que están incluidas en varias Declaraciones antecedentes a la Declaración del Milenio. SAITH, en particular, hace referencia a la Declaración de Copenhague y al Programa de acción de la cumbre mundial sobre desarrollo social de 1995¹⁰⁷. En efecto, el Programa de acción coloca entre sus prioridades la formulación de «políticas y estrategias nacionales orientadas a *reducir considerablemente* la pobreza general en el lapso más breve posible, a reducir las desigualdades y a *erradicar* la pobreza absoluta para una fecha que será fijada por cada país atendiendo a su propio contexto»¹⁰⁸ [énfasis añadido]. En cambio, la meta 1.A establece como objetivo la reducción a la mitad de la *proporción* de personas que se encuentran en pobreza extrema.

Asimismo, POGGE, tomando como referencia la Cumbre mundial para la Alimentación de Roma de 1996, llega a conclusiones parecidas. En efecto, también en este caso la meta 1.C habla de proporción en relación a la cantidad de personas que sufren hambre, que la comunidad internacional se comprometía a reducir. En cambio, en 1996, los 186 gobiernos participantes se comprometía a «conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el *número* de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015»¹⁰⁹ [énfasis añadido].

Concretamente, según el filósofo alemán, la transformación lexical en el citado análisis provocaba una disminución evidente del número de personas que tendrían que ver su situación vital me-

¹⁰⁶ cf. MISTURELLI, F. Y HEFFERMAN, C., “The shape of change: A memetic analysis of the definitions of poverty from the 1970s to the 2000s”, en *Journal of International Development*, vol. 24, n. 1, 2012, pp. S3-S18.

¹⁰⁷ SAITH, A., “From Universal Values...”, *op. cit.*, p.1170

¹⁰⁸ Naciones Unidas, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo social*, Doc. A/CONF.166/9, 19 de abril de 1995, p. 15.

¹⁰⁹ FAO, *Declaración de Roma sobre la Alimentación*, 13 de noviembre de 1996.

orada por los ODM. Además, en su opinión, las dinámicas demográficas globales, junto con el increíble desarrollo de China y el alargamiento del plazo desde 1990 hasta 2015 (en vez de 2000-2015 como hubiera sido más lógico) producirían una reducción todavía más importante¹¹⁰. En definitiva, dirá: «compared with the 1996 World Food Summit commitment, MDG-1 as interpreted by the UN raises the number of extremely poor people deemed acceptable in 2015 by 335 million and thereby shrinks by over 62% the reduction in this number which governments pledge to achieve during the 2000-2015 period»¹¹¹.

El papel prominente de las instituciones financieras internacionales, en particular del Banco Mundial, en la definición de las metas de los ODM destaca también con respecto al ODM 2, dedicado a la educación, en el cual se aspira a alcanzar la educación primaria universal para niños y niñas dentro de 2015.

En particular, TARABINI ha evidenciado cómo el papel de la educación en el fomento del desarrollo se ha afirmado propiamente a través de la actividad de *lobbying* del Banco Mundial.¹¹² A su entender, a partir de los años 80, la influencia de esta institución en el ámbito de la educación había crecido exponencialmente, llegando al punto de mantener casi el monopolio en el marco de la ayuda internacional para el desarrollo de la educación y marginando el papel de otras agencias especializadas en este campo como UNESCO.

En efecto, el programa de dicha agencia llamado “Education for All” (EFA), y desarrollado a partir de la cumbre de Jomtien en 1990, se configura como el primer punto de cambio en la tradicional relación entre educación y desarrollo en el marco de la familia ONU. En esta ocasión se introdujeron numerosas novedades en el ámbito de la cooperación internacional para la educación, como la importancia de establecer metas concretas, la necesidad de coordinar de otras formas los donantes, etc.. Sin embargo, al momento de su implementación, los actores tuvieron que hacer frente tanto a importantes problemas de financiación como a una creciente conflictividad entre las agencias especializadas.

Según KLEES, la causa de la pérdida del liderazgo de la UNESCO en la elaboración de una nueva política internacional para la educación y el desarrollo debe individuarse en la suspensión de

¹¹⁰ POGGE, T., “The First United Nations Millennium Development Goal: A cause for celebration?”, en *Journal of Human Development*, vol. 5, n. 3, 2004, p. 379.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 380.

¹¹² TARABINI, A., “Education and poverty in the global development agenda: Emergence, evolution and consolidation”, en *International Journal of Educational Development*, vol. 30, n. 2, 2010, p. 204.

su financiación por parte de EE.UU. y Reino Unido durante un cierto número de años que provocó la creciente hegemonía del Banco Mundial¹¹³.

El cambio de liderazgo supuso también un importante cambio de perspectiva, como demuestra el segundo y último vértice EFA que tuvo lugar en 2000 en Dakar. En efecto, el enfoque de la cumbre se centró principalmente en la educación primaria, desplazando otros elementos importantes individuados en Jomtien, como la educación secundaria, la formación profesional, la alfabetización de los adultos y la educación no formal¹¹⁴. Sin embargo, no se olvidó hacer referencia a la educación como derecho fundamental y como elemento clave para un desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad dentro y entre las naciones¹¹⁵.

El enfoque hacia la educación primaria, evidentemente, no fue casual: la prioridad tenía que ser atribuida, según el nuevo convenio internacional sobre desarrollo, al nivel educacional que se consideraba generaba mayores tasas de rendimiento¹¹⁶. Este tipo de razonamiento, a nuestro entender, supondría también otro tipo de enfoque hacia la educación, considerada más como una herramienta para lograr el crecimiento económico que como un derecho humano.

En este contexto, es evidente que la formulación del ODM 2 no traiciona las expectativas del Banco Mundial, limitando la acción internacional únicamente a la educación primaria, olvidando totalmente los alcances de Jomtien. Además, tal y como notan TARABINI y otros investigadores, el citado del objetivos no deja de ser ambiguo: por un lado se establece como meta la conclusión del ciclo de estudios primarios universal, por el otro la conclusión del mismo no aparece entre los indicadores relacionados, dejando espacio solamente a la tasa de matriculación. Asimismo, no se tienen adecuadamente en cuenta asuntos como la disponibilidad de docentes (*pupil-teacher ratio*), la disponibilidad de infraestructuras adecuadas y la calidad de la enseñanza¹¹⁷.

Con respecto al ODM 3, dedicado a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, numerosas y explícitas han sido las críticas, tanto por parte de la doctrina como por parte del movimiento feminista internacional. Es indudable que el texto de la única Meta prevista por el Objetivo

¹¹³ KLEES, S.J., *et alii*, *The World Bank and education: critiques and alternatives*, Rotterdam-Boston, 2012, p. 49.

¹¹⁴ TARABINI, A., “Education and poverty...”, *op. cit.*, p. 208.

¹¹⁵ UNESCO, 2000, *Marco de Acción de Dakar. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación Dakar (Senegal)*, 26-28 de abril de 2000, pár. 6, p. 8.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 207; además *vid.* Banco Mundial 1996, *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*, Washington.

¹¹⁷ *cf.* LEWIN, K.M., “Planning post-primary education: Taking targets to task”, en *International Journal of Educational Development*, vol. 25, n. 4, 2005, pp. 408-422; TARABINI, A., “Education and poverty in the global development agenda”, *op. cit.*; MEKONEN, Y., “A “2015” agenda for Africa: Development from a human perspective”, en *IDS Bulletin*, vol. 41, n. 1, 2010, pp. 45-47.

3 (“Eliminar las desigualdades entre los sexos en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015”) y sus indicadores, que serán analizados más adelante, son limitados y decepcionantes. En efecto, la condensación de una problemática tan compleja en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria sólo se puede definir como insuficiente¹¹⁸, en cuanto no refleja de ninguna forma la multidimensionalidad del problema.

Los tres indicadores previstos por el ODM 3 tienen en cuenta importantes ámbitos en los cuales se manifiesta la desigualdad de género, como la educación, el empleo y la participación política. Sin embargo, la meta está enfocada solamente en la educación y los indicadores, dada su formulación, se limitan a monitorear tendencias cuantitativas. En particular, el indicador relativo a la educación “3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior” no considera otros aspectos importantes relacionados con la participación escolar de las población femenina. De hecho, la tasa de matriculación en sí no considera de ninguna forma los problemas de permanencia en el ciclo educativo, el fracaso escolar o las condiciones de enseñanza. Por tanto, son compartidos de igual forma por el ODM 2, también podrían añadir problemáticas más propiamente específicas de la educación de género que sin embargo han sido omitidas, como la igualdad de oportunidades, la no discriminación en el acceso a la formación y la implementación de una educación no sexista.

En segundo lugar, el indicador 3.2 “Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola”, cuyo objetivo principal es medir la presencia de las mujeres en el mercado laboral, no tiene debidamente en cuenta aquellos elementos esenciales en los que se encarna la discriminación. Es decir, la desigualdad en el empleo, la brecha salarial de género, las condiciones trabajo, etc. Asimismo, se olvida considerar de la problemática típicamente femenina de conciliación entre vida laboral y familiar.

De igual manera, el indicador relativo a la participación política de las mujeres (3.3 “Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales”) se presenta particularmente limitado, puesto que este tipo de medición no considera la amplitud del empoderamiento de las mujeres, el cual no se restringe a la participación formal en los procesos políticos. Además, se podría afirmar con cierta seguridad que este tipo de participación normalmente se limita a las mujeres que

¹¹⁸ LÓPEZ, I. Y CIRUJANO, L., “Igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, n. 29, 2008, p. 7.

pertenecen a las élites políticas y económicas. Por lo que podríamos afirmar que dicho indicador ignora cualquier tipo de participación política más amplia e inclusiva.¹¹⁹

LÓPEZ Y CIRUJANO, en cambio, no olvidan enumerar aspectos específicos, además de los ya citados, que no están presentes en el dictado del ODM 3 y de sus indicadores y que sin embargo hubieran merecido estar incluidos. En su opinión, no se ha puesto suficiente atención en el acceso y control de bienes y recursos económicos por parte de las mujeres, así como en su derechos sexuales y reproductivos. Se extraña asimismo cualquier referencia a la violencia de género.¹²⁰

No obstante la limitación de las metas y de los indicadores globales, en este contexto resulta particularmente interesante analizar la experiencia regional en América Latina. Efectivamente, el CEPAL propuso a las autoridades nacionales del continente otros indicadores opcionales que tenían en cuenta un espectro más amplio de la desigualdad de género.¹²¹

Si ampliamos el enfoque del análisis a un nivel más general, es evidente que la formulación del ODM 3 ignora todos los avances jurídicos realizados en el ámbito de los derechos de las mujeres, sobre todo con respecto a contribución de la población femenina en el desarrollo. García subraya la grave laguna relativa al *mainstreaming* de género, resultado fundamental de la IV Conferencia mundial de la mujer de Beijing de 1995, última etapa de un proceso que empezó en 1976 con el inicio de la Década de Naciones Unidas para la Mujer y que vivió en las Conferencias de México (1976), Copenhague (1980) y Nairobi (1985) sus momentos más significativos¹²², así como en la adopción de la CEDAW en 1979.

También en El Cairo, durante la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, se adoptó un acuerdo en el que se afirma que el papel de la mujer y la mejora de su condición jurídica y social son fines en sí mismos e imprescindibles para alcanzar un desarrollo sostenible.¹²³ Asimismo, el Programa 21, es decir, el plan de acción firmado en Rio de Janeiro en 1992 junto con la Declaración

¹¹⁹ LÓPEZ, I. Y CIRUJANO, L., “Igualdad de género...”, *op. cit.*, p. 35.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹²¹ Entre otros, encontramos el índice de feminidad de la indigencia y la pobreza (por área geográfica); la tasa de desempleo abierto urbano por años de estudios, según sexo; la relación del ingreso medio entre los sexos por años de instrucción y área geográfica y el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que han experimentado algún tipo de violencia física, según edad.
cf. CEPAL, *Estadísticas e Indicadores para el monitoreo de los ODM en los países de América Latina y el Caribe*, www.cepal.org.

¹²² GARCÍA, M.P., “Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género como objetivo de desarrollo?”, en *Relaciones Internacionales*, n. 28, 2015, pp. 72-73; RODRÍGUEZ MANZANO, I., *Mujeres y Naciones Unidas: igualdad, desarrollo y paz*, Madrid, 2008.

¹²³ Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, DOC. A/CONF. 171/13/Rev.1, 1995.

de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques incluye una serie de medidas a favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo, proponiendo a los gobiernos que incluyan a las mujeres en los puestos de formulación e implementación de las políticas, y de planificación, dirección y asesoramiento técnico en las esferas del medio ambiente y del desarrollo¹²⁴.

La gran decepción que provocó el texto del ODM 3 y de su meta, a pesar del gran espacio que la Declaración del Milenio dedicaba a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género, fue el resultado de una contraofensiva conservadora, liderada por el Vaticano, EE.UU. y Japón (la *unholy alliance*) y una parte de los países en desarrollo. Asimismo, algunos investigadores opinan que el mismo movimiento feminista internacional, después de los grandes éxitos de los años noventa, estuviera viviendo en aquel momento una situación de cansancio y regresión, debido a la falta de implementación por parte de los gobiernos firmantes de las obligaciones internacionales a favor de las mujeres¹²⁵. De hecho, como afirma Hayes, se experimentó una verdadera evaporación de los derechos humanos, en particular del objetivos de igualdad de género, entre la visión de la Declaración del Milenio y su articulación sucesiva en los ODM.

En este contexto, la insuficiencia del ODM 3, y en general de la implementación de una perspectiva de género en el marco de los Objetivos del Milenio, fue posteriormente y parcialmente reconocida por el Secretario General de NN.UU.. Efectivamente, en un informe de 2004 relativo a la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de todo el sistema y los programa de las Naciones Unidas, el Secretario subraya que «es importante considerar que la igualdad entre los géneros es crítica para el logro de todos los objetivos de desarrollo del Milenio y no exclusivamente en el contexto del Objetivo 3»¹²⁶.

Más en concreto, BAN KI MOON especificó que la evaluación de los avances hacia el ODM 3 tenía que hacerse «en relación a cada uno de los otros objetivos de desarrollo del Milenio, que son interdependientes y se refuerzan mutuamente»¹²⁷. No obstante, esta toma de conciencia resulta demasiado tardía, como tardía ha sido la integración de una nueva meta y 4 indicadores relativos a la

¹²⁴ RODRÍGUEZ MANZANO, I., “*Mujeres y Naciones Unidas...*”, *op. cit.*, p. 197.

¹²⁵ cf. FOLGUERA, P., “La equidad de género en el marco internacional y europeo”, en MAQUIEIRA D’ANGELO, V., *Mujeres, globalización y derechos humanos*, Madrid, 2010.

¹²⁶ Naciones Unidas, *Examen y evaluación de la aplicación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas de las conclusiones convenidas 1997/2 del Consejo, relativas a la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas*, DOC. E/2004/59, 5 de mayo de 2004, pár. 29.

¹²⁷ *Ibidem*, pár. 63.

salud reproductiva (omitiendo nuevamente la definición “derecho”) que serán analizados más adelante en cuanto incluidos en el ODM 5.

Un papel fundamental en los ODM lo juega evidentemente la salud, a la cual están dedicados directamente los Objetivos 4, 5 y 6. Sin embargo, según la OMS, además de eso, 8 de las 18 metas y 18 de los 48 indicadores están indirectamente relacionados con este tema.¹²⁸ Es decir, casi todos los Objetivos¹²⁹.

En primer lugar, los Objetivos 4 y 5, separados sin aparente motivación lógica, están dedicados a la reducción de la mortalidad infantil y a la reducción de la mortalidad materna. Ambos Objetivos incluyen una única meta (al menos hasta 2005, cuando se añadió la meta 5.B): por un lado la reducción de dos terceras partes, entre 1990 y 2015, de la mortalidad de niños con menos de 5 años de edad (4.A) y, por otro, la disminución de tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, de la mortalidad materna (5.A). La meta relativa a la mortalidad infantil reproduce, aunque de manera aparentemente más ambiciosa, uno de los objetivos principales de la Cumbre mundial a favor de la infancia de 1990, el cual preveía una reducción de una tercera parte para el año 2000.

Sin embargo, estableciendo el mismo año 1990 como línea de base, la ambición del Objetivo se reduce significativamente. Aún más, la meta 5.A resulta una recopilación perfecta del Objetivo de 1990, que sigue previendo una reducción a la mitad de la mortalidad materna, pero dentro de un arco temporal más amplio.

Con respecto a los indicadores de las dos metas objeto de análisis, YAMIN Y BOULANGER critican en particular la elección del ratio de mortalidad materna como herramienta para verificar si las estrategias y las intervenciones han sido eficaces a nivel nacional¹³⁰. Asimismo, YAMIN Y MAINE evidencian como las líneas guías elaboradas en 1997 entre UNICEF, OMS y UNFPA¹³¹, que preveían una amplia serie de indicadores para monitorear la disponibilidad y la accesibilidad de servicios de asistencia obstétrica, han sido casi totalmente ignoradas¹³².

¹²⁸ MALKMUS, G., *Salud Y Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio*. Organización Mundial de la Salud, 2006, p. 11.

¹²⁹ CANELA-SOLER, J. Y NEBOT-ADELL, C., “Health and millenium development objectives: looking toward 2015”, en *Medicina clínica*, vol. 127, n. 6, 2010, pp. 216; MALKMUS, G., *Ibidem*, p. 7

¹³⁰ YAMIN, A.E. Y BOULANGER, V.M., “Embedding sexual and reproductive health and rights in a transformational development framework: lessons learned from the MDG targets and indicators”, en *Reproductive Health Matters*, vol. 21, n. 42, 2013, pp. 74-85.

¹³¹ UNICEF, WHO, UNFPA, *Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services*, agosto 1997, disponible online: http://www.childinfo.org/files/maternal_mortality_finalgui.pdf.

¹³² YAMIN, A.E. Y MAINE, D.P., “Maternal Mortality as a Human Rights Issue: Measuring Compliance with International Treaty Obligations”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 21, no. 3, 1999, pp. 563-607.

No obstante, la observación quizás más interesante de las dos investigadoras se relaciona con la posibilidad, en su opinión perdida, de transformar los indicadores elaborados por las tres agencias en un sistema de supervisión del respeto de las obligaciones vigentes en tema de derechos humanos por parte de los Estados miembros, en particular en tema de mortalidad y morbilidad materna¹³³.

En este contexto, un marco de referencia sobre derechos humanos y salud habría sido tal vez más útil que con respecto a cualquier otro Objetivo del Milenio. De hecho, como se ha afirmado tardíamente en un informe de 2010 la Oficina del Alto Comisario de NN.UU. para los Derechos Humanos, se ha producido en los últimos años una toma de consciencia global de que la mortalidad y la morbilidad materna no se pueden reducir a una cuestión de desarrollo, puesto que sobre todo se trata de una cuestión de derechos humanos¹³⁴.

Pues bien, la falta de cualquier relación explícita en el ODM 5 entre mortalidad materna y derechos confirma una visión mono-dimensional y estereotipada de la mujer, de cuya salud habría que preocuparse solamente en función de sus consecuencias en las tasas de desarrollo. A nuestro entender, dicha perspectiva deja totalmente al margen los derechos humanos propios de las mujeres como, entre otros, los derechos reproductivos (incluidos tardíamente en el ODM 5), la libertad de movimiento, y derecho a no sufrir violencia ni discriminación¹³⁵.

Incluso se podría formular una crítica parecida con respecto a las metas 6.A y 6.B, dedicadas a la lucha contra el virus VIH/SIDA. En ellas no se citan en ningún momento los derechos humanos que deberían guiar las políticas nacionales, en particular en relación al derecho a la no discriminación, al derecho a la vida y al derecho al nivel más alto posible de salud física y mental. Todo ello sin considerar que la ausencia de protección de estos derechos con respecto a grupos sensibles como mujeres, niños, indígenas, minorías y trabajadoras sexuales, se configura como un obstáculo más para el alcance del Objetivo mismo¹³⁶.

Sobre las motivaciones que llevaron a los autores de los ODM a olvidar los derechos sexuales y reproductivos ya se habló en el apartado precedente. Sin embargo en este momento merece la pena recordar que fue solamente a través de la acción de presión del UNFPA y de otros grupos interesados que en 2005 se pudo añadir la meta 5.B (Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud

¹³³ YAMIN, A.E. Y MAINE, D.P., “Maternal Mortality as a Human Rights Issue...”, *op. cit.*

¹³⁴ Naciones Unidas, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on preventable maternal mortality and morbidity and human rights*, Doc. A/HRC/14/39, pár. 8, no disponible en castellano.

¹³⁵ *cf.* ANDERSON, J., “Mortalidad materna y derechos humanos”, en *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, n. 69, 2011, pp. 101-127.

¹³⁶ UNAIDS, *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights*, 2006.

reproductiva), la cual no hace otra cosa que reafirmar la relación entre derechos reproductivos y desarrollo ya evidenciada en El Cairo y en Beijing. en cuanto a los indicadores relativos a esta meta, no se establecieron antes de 2007, cuando ya faltaba menos de un decenio para la fin del programa. Además, según YAMIN y BOULANGER, la meta siguió teniendo una relevancia muy reducida hasta 2012, cuando las problemáticas de acceso a la contracepción y a la planificación familiar volvió al debate global.^{137 138}

En el ámbito de la sostenibilidad ambiental, centrada en el Objetivo 7 se hayan dejado fuera muchas de las grandes problemáticas medioambientales, como por ejemplo el cambio climático, pese a su enorme impacto sobre los países en desarrollo. Efectivamente, de las tres metas originales, una está dirigida a incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales (7.A), otra a la reducción de la población sin acceso sostenible al agua potable (7.C) y la última para mejorar las condiciones de vida de al menos 100 millones de personas que viven en tugurios (7.D).

Si la primera meta (7.A) tendría que haber producido alguna forma de *mainstreaming* medioambiental en las políticas de implementación del resto de los ODM, el resultado no ha estado a la altura de las expectativas. En efecto, el citado ODM evita pronunciarse directamente sobre asuntos relevantes como la preservación de los bosques y sobre las emisiones contaminantes, sin aclarar la relación con de los dos únicos indicadores previstos desde el principio: Proporción de la superficie cubierta por bosques preexistente y Emisiones de dióxido de carbono. Además, la misma falta de coherencia se evidencia en los indicadores añadidos para esta meta en 2005. Aunque su fin es ampliar la perspectiva sobre los desafíos más importantes en el sector de la preservación del medio ambiente, la modificación de 2005 no ha producido cambio, puesto que siguen sin establecerse explícitas metas cuantitativas y un límite temporal específicos.

También las metas 7.C y 7.D no se han demostrado inmunes a las críticas. Por un lado, algunos evidencian que el objetivo dedicado al acceso sostenible al agua potable sobrepasa importantes asuntos relacionados, como la problemática de las infraestructuras, la distancia entre vivienda y

¹³⁷ *vid.* YAMIN, A.E. Y BOULANGER, V.M., “Embedding sexual and reproductive health...”, *op. cit.*

¹³⁸ En este contexto, resulta particularmente interesante notar que en el mismo año 2005 entró en vigor el protocolo adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de Maputo, firmado en 2003 y dedicado a los derechos de la mujer africana. Hasta hoy resulta ser el único acto jurídicamente vinculante, aunque solamente a nivel regional, en el que se afirman entre otros el derecho de la mujer a controlar su fertilidad, a acceder a toda información sobre SIDA y a obtener la ejecución del aborto bajo determinadas circunstancias.

fuerza, la seguridad del recorrido, etc.¹³⁹. Por otro lado, DI MUZIO y LANGFORD comparten la opinión de que la meta sobre la mejora de las condiciones de vida en los tugurios es excesivamente moderada, en cuanto es una de las pocas metas de los OMD que establece un valor cuantitativo absoluto. Sin considerar las variaciones demográficas que estos tipos de asentamiento humano irán sufriendo, el número de personas que la meta supone ayudar se ha limitado al 7-9% de la población total de los tugurios en 2020¹⁴⁰.

En este contexto, un intento de remediar a la evidente imposibilidad del ODM 7 de abarcar todos los ámbitos de la sostenibilidad ambiental, como anticipado, lo constituye la modificación de 2005 como ya ha sido adelanto. Además de prever nuevos indicadores y reformular muchos de los que ya estaban presentes, la Cumbre mundial de revisión de los ODM decidió añadir otra meta, la 7.B, dedicada a la limitación de la pérdida de biodiversidad.

En efecto, a partir de 2002 con la Cumbre mundial sobre el Desarrollo sostenible y con el informe de dos años después, elaborado por el secretario del Grupo de alto nivel sobre amenazas, desafíos y cambio con título «Un mundo más seguro»¹⁴¹, la sostenibilidad ambiental en sentido amplio vuelve a configurarse con un elemento central en el debate sobre desarrollo y seguridad humana. Asimismo, el Secretario general de NN.UU. en su informe «Un concepto más amplio de libertad» invita a toda la comunidad internacional a tomar conciencia sobre la gravedad de los efectos del cambio climático y más en general a implementar políticas para la preservación del planeta.¹⁴²

A la luz de esta gradual toma de conciencia, se puede entender la movilización social e institucional que produjo el documento final de la Cumbre mundial de revisión de 2005, la cual no solamente dedica amplio espacio al desafío del cambio climático, sino también a otros asuntos relacionados con la tutela del medio ambiente. Aun más, se añade la meta: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida. Dicha meta se puede considerar tal vez más simbólica que operativa, puesto que su fecha de caducidad se

¹³⁹ DAR, O.A. Y KHAN, M.S., “Millennium development goals and the water target: details, definitions and debate”, en *Tropical Medicine & International Health*, vol. 16, n. 5, 2011, pp. 540-544; JAMES, J., “Misguided investments in meeting millennium Development Goals: a reconsideration using ends-based targets”, en *Third World Quarterly*, vol. 27, n. 3, 2006, pp. 443-458.

¹⁴⁰ DI MUZIO, T., “Governing Global Slums: The Biopolitics of Target 11”, en *Global Governance*, vol. 14, n. 3, 2008, pp. 305-326; LANGFORD, M., “A poverty of rights: Six ways to fix the MDGs”, en *IDS Bulletin*, vol. 41, n. 1, 2010, pp. 83-91.

¹⁴¹ Naciones Unidas, Informe del Secretario del Grupo de alto nivel sobre amenazas, desafíos y cambio, *A more secure world: our shared responsibility*, Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

¹⁴² Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

ha programado para solamente cinco años más adelante, manteniéndose en términos genéricos en cuanto a la cantidad de pérdida de biodiversidad que debería evitarse.

En definitiva, como ha evidenciado MORGERA, el ODM 7 se configura probablemente como el objetivo más difícilmente cuantificable, a causa del número escaso de indicadores cuyo progreso se ha podido evaluar efectivamente¹⁴³.

La mencionadas críticas sobre la excesiva vaguedad y la falta de objetivos numéricos definidos en el ODM 7 se pueden reafirmar, en gran medida, con respecto al ODM 8. Este último, único objetivo dedicado a los países ya desarrollados, tiene como fin la instauración de una alianza global para el desarrollo a través de intervenciones principalmente en el ámbito de la ayuda internacional, la reducción o eliminación de la deuda y la simplificación del acceso al mercado internacional. De hecho, varios autores han definido este objetivo como aquel más abstracto, privo de puntos de referencia cuantitativos y temporales¹⁴⁴.

Sin embargo, el mismo Objetivo 8 constituye una indudable novedad, tanto que FUKUDA-PARR llega a definirlo como el paso adelante más significativo desde la conclusión del Pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales hacia la idea de una verdadera solidaridad internacional.¹⁴⁵ Más aun, según CALIARI, el ODM 8 evoca no solamente el artículo 2 (1) del mencionado Pacto, sino también la misma Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artt. 28 y 22) e incluso la Declaración sobre el derecho al Desarrollo de Río (artt. 3, 4 y 5)¹⁴⁶.

A pesar de eso, es evidente que hasta el momento actual no ha surgido ninguna norma internacional que obligue a los estados desarrollados a implementar una cooperación al desarrollo efectiva y eficaz. Tampoco se puede afirmar que el ODM 8 sea la expresión de una cierta *opinio juris* en este sentido, que obligaría los estados a su realización.

Desde la reconstrucción del proceso de creación de los ODM elaborado anteriormente, el ODM 8 se configura como una medida inevitable y necesaria para evitar cualquier sospecha sobre

¹⁴³ MORGERA, E., “Environmental Dimension of the MDGs - Progress Made?”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 40, n. 6, 2010, pp. 269.

¹⁴⁴ *cf.* FUKUDA-PARR, S., “Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations?”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 28, no. 4, 2006, pp. 966-997; GORE, C., “The MDG paradigm, productive capacities and the future of poverty reduction”, en *IDS Bulletin*, vol. 41, n. 1, 2010, pp. 70-79; DAVIS, T.W.D., “The MDGs and the incomplete relationship between development and foreign aid”, en *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 16, n. 4, 2010, pp. 562-578.

¹⁴⁵ FUKUDA-PARR, S., “Millennium Development Goal 8...”, *op. cit.*, p. 966.

¹⁴⁶ CALIARI, A., “Analysis of Millennium Development Goal 8: A Global Partnership for Development”, en *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 15, n. 2-3, 2014, pp. 275-287.

el proyecto de los Objetivos del Milenio por parte de los países en desarrollo, para afirmar sin duda que el proyecto se dirigía igualmente tanto a los países beneficiarios como a los donantes.

Sin embargo, las numerosas metas (7, reducidas a 4 en 2005) e indicadores (16) relacionados con este objetivo son particularmente débiles. Según FUKUDA-PARR, «Goal 8 indicators and targets are weak in standards for accountability and narrow in the coverage of a policy agenda. They are also inadequate in addressing key human rights principles»¹⁴⁷. El mismo grupo de trabajo constituido por ITU, OHCHR y UNDESA en 2013 ha afirmado que muchos de los indicadores del ODM 8 no resultan coherentes con el objeto de la meta y que a esto se añade el problema de una grave falta de datos estadísticos.¹⁴⁸

La vaguedad del ODM 8 y de sus metas se debería por tanto a dos motivaciones principales: por un lado, a un proceso de autocensura por parte del grupo de expertos, los cuales vieron el peligro de utilizar indicadores que podían resultar políticamente discutibles; por el otro, el hecho de que la Declaración del Milenio no previera metas cuantitativas para la creación de la alianza global hizo que para los expertos no existiera alguna obligación para fijarlas autónomamente¹⁴⁹.

Concretamente, el ODM 8 individúa tres ejes principales alrededor de los cuales construir la mencionada alianza global para el desarrollo: la deuda, la ayuda oficial y el acceso a los mercados internacionales. En relación a la deuda, a pesar de la profusa retórica que hubo sobre este tema, la cancelación total se previó solamente para los países que podían formar parte de la iniciativa PPME (países pobres muy endeudados)¹⁵⁰. De los 36 países que podían participar, en 2015 la gran mayoría ha alcanzado las condiciones necesarias para obtener la total cancelación de la deuda. Para los otros países se previó una cancelación de la deuda bilateral o una reforma de la deuda para convertirla en sostenible.

En cuanto a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), esta se configura sin duda como el enfoque central del ODM 8. Los países donantes, a través de la declaración final de la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, el llamado Consenso de Monterrey¹⁵¹, reafirmaron la voluntad de dedicar el 0,7% del propio PNB a la ayuda oficial al desarrollo, tal y como ya se había

¹⁴⁷ FUKUDA-PARR, S., “Millennium Development Goal 8...”, *op. cit.*, p. 979.

¹⁴⁸ Naciones Unidas, 2013, *Assessment of MDG 8 and lessons learnt*, disponible online: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/19_thinkpiece_mdg_assessment.pdf, p. 4.

¹⁴⁹ FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., “International norm dynamics...”, *op. cit.*, p. 28

¹⁵⁰ *vid.* FMI, *Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*, <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

¹⁵¹ Naciones Unidas, *Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Doc. A/CONF.198/3, 1 de marzo de 2002.

pronunciado la Asamblea General de NN.UU. en 1970 en ocasión de la segunda década para el Desarrollo¹⁵². Sin embargo, han sido escasos los países que han mantenido la fe con esta decisión, quedando en papel mojado la meta descrita.

En el ámbito del acceso a los mercados internacionales por parte de los países en desarrollo, según TURSHEN, el ODM 8 presenta una serie de indicadores que tienen un valor meramente representativo de las tendencias de los mercados. Además, no identifican ni las problemáticas más graves que impiden una igual participación en el comercio internacional de los países menos adelantados ni establecen unas medidas cuantitativas claras, por ejemplo en el ámbito de la fiscalidad¹⁵³.

Otra meta que ha provocado críticas ha sido aquella dedicada al acceso a los medicamentos (En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles) y su indicador. Mientras que en algunos Informes sobre los ODM la meta mencionada había desaparecido, como en 2010, en el Informe final de 2015 la representación del *status quo* en este tema aparece casi ridículo. De hecho, el texto de la meta cuenta con un lenguaje vago y no proporciona más informaciones sobre el tipo de acceso a los medicamentos, mientras que el informe afirma claramente que no había datos estadísticos suficientes para hacer una evaluación sobre el estado del avance hacia la meta en cuestión, ni menciona en ningún momento al papel de las casa farmacéuticas¹⁵⁴.

Por último, merece una atención particular la meta del objetivo 8 dedicada al empleo juvenil, relacionada con el indicador 13. Dicha meta se transfirió tras la cumbre de 2005 al Objetivo 1. Además, la misma cumbre amplió el objeto de la misma, añadiendo el pleno empleo para todos, jóvenes y mujeres incluidos. No es una simplificación extrema afirmar que un objetivo de pleno empleo en diez años, en el marco de un programa ideológicamente neoliberal, no era solamente irreal sino que no resultaba prioritario. De hecho, el Informe sobre los Objetivos del Milenio de 2015 presenta una situación del empleo juvenil absolutamente dramática.

¹⁵² Asamblea General de Naciones Unidas, *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Res. n. 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970, pár. 43.

¹⁵³ TURSHEN, M., “A global partnership for development and other unfulfilled promises of the millennium project”, en *Third World Quarterly* vol. 35, 2014, n. 3, p. 349.

¹⁵⁴ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, p. 67.

2.3 El sistema de implementación y de rendición de cuentas de los ODM

En su definición de *Development accountability* de SWINDLE se afirma que éste es el resultado de un proceso de valoración de las iniciativas y de los proyectos para fomentar el desarrollo. En particular, según el autor de la voz, los Objetivos de Desarrollo del Milenio serían un ejemplo fundamental de cuanto dicho, puesto que constituyen un marco general de valoración de su eficacia para las ONGs y otros actores involucrado en la asistencia humanitaria y/o para el desarrollo¹⁵⁵.

Sin embargo, esta definición carece de la debida consideración los actores fundamentales del sistema de cooperación para el desarrollo, es decir, las agencias intergubernamentales y los Estados. En particular, estos últimos se configuran ciertamente como los sujetos principales sobre los cuales pesa la obligación de garantizar los derechos humanos y de implementar, a través de sus políticas, los programas de desarrollo concordados a nivel internacional.

De hecho, en los documento precedentes a la publicación de los ODM y sus indicadores, como la Declaración del Milenio o en la Guía general para la aplicación de la misma, las numerosas referencias a conceptos como el cumplimiento de las promesas se dirigen claramente a los Estados miembros de NN.UU. que habían suscrito la Declaración. Con el propósito de verificar los avances hacia las metas, la misma Guía presentaba ya el sistema de seguimiento, aun en forma bastante genérica, basado en informes anuales y en el informe general elaborado cada cinco años por parte del PNUD¹⁵⁶.

Sin embargo, el sistema de seguimiento de los ODM que se ha ido creando a partir de 2001 ha demostrado sufrir importantes problemáticas, como ha reconocido el mismo Secretario General en 2010¹⁵⁷. En particular se evidencia la falta de previsión de mecanismos sólidos de rendición de cuentas para a los gobiernos y otros actores sobre el impacto de sus intervenciones para cumplir con los Objetivos¹⁵⁸.

Además, la rendición de cuenta ha sido evidentemente asimétrica y dirigida en exceso a los países receptores de la ayuda, que han tenido que presentar informes cada máximo 2 o 3 años según

¹⁵⁵ SWINDLE J., *Development Accountability*, en CHATTERJEE, D. K. (ed.), *Encyclopedia of Global Justice*, 2011, p. 248.

¹⁵⁶ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Doc. A/56/326, 6 de septiembre 2001, párr. 305.

¹⁵⁷ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015*, Doc. A/64/665, 12 de febrero de 2010.

¹⁵⁸ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Who Will be Accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda*, HR/PUB/13/1, 2013, p. xi.

las líneas-guía proporcionadas por el PNUD, y que serán analizadas más adelante. En cambio, los países donantes, vinculados principalmente al respeto del ODM 8, no han contado con un parecido sistema de control de cumplimiento¹⁵⁹, puesto que, como se analizó en el apartado precedente, los indicadores y las metas eran formulados de manera excesivamente imprecisa.

De igual manera, los Estados desarrollados no han informado suficientemente a la comunidad internacional sobre el impacto indirecto de sus políticas, ayuda, comercio e inversión internacional sobre los países menos desarrollados y, en general, sobre los derechos humanos¹⁶⁰. Si por un lado WENAR nota como los países de la OECD han empezado en los últimos 15 años a condicionar su ayuda a ciertos criterios de buen gobierno, para que los países receptores puedan de alguna forma dar cuenta a los países donantes, por otro lado esta rendición de cuentas se dirige evidentemente solo a sus ciudadanos y *shareholders*, y no a sus receptores o a las agencias internacionales¹⁶¹.

Un intento tardío por parte de los países donantes de aumentar la eficacia de sus intervenciones en soporte del desarrollo ha sido la Declaración de París de 2005, al final de la cual se establecía un indicador para aumentar la responsabilidad mutua entre países en desarrollo y países desarrollados (indicador número 12). Aun más, en el plan de acción de Accra de 2008, elaborado siempre en el marco de la OCDE, los países donantes se comprometían a aumentar el nivel de transparencia y a establecer un marco de rendición de cuentas antes de su público¹⁶². Desafortunadamente, en el informe de evaluación de 2011 sobre la implementación de la Declaración y del Plan de Acción se afirma que solamente uno de los indicadores para aumentar la eficacia de la ayuda internacional al desarrollo había sido alcanzado, y no se trata evidentemente del indicador sobre transparencia y rendición de cuentas¹⁶³.

Por lo que respecta a los países receptores, la insuficiencia del sistema de seguimiento y de rendición de cuentas de los ODM se evidencia a través de las líneas-guías del PNUD para la compilación de los informes nacionales. Este documento ha sido modificado y ampliado varias veces a

¹⁵⁹ En este marco, resulta particularmente interesante la intervención del Comité de los derechos económicos, sociales y culturales que, en las observaciones finales del informe presentado por España en 2004, evidencia como Madrid no haya respetado el compromiso de invertir el 0,7% de su PIB en la ayuda oficial para el desarrollo, así como establecido por NN.UU. (E/C.12/1/Add.99). En cambio, siempre en 2004 el mismo Comité, en relación a Dinamarca, subraya como este país sea una de los pocos en llegar a este porcentaje y en superarlo (E/C.12/1/Add.102).

¹⁶⁰ cf. OACDH, *Who Will be Accountable?*, op. cit..

¹⁶¹ WENAR, L., “Accountability in International Development Aid”, en *Ethics and International Affairs*, vol. 20, n. 1, 2006, pp. 11.

¹⁶² OCDE, *Programa de acción de Accra*, 2008, pár. 24.

¹⁶³ OCDE, *Aid Effectiveness 2011. Progress in implementing the Paris Declaration*, Better Aid, OECD Publishing, 2012.

partir de 2001, evitando siempre poner en relación los ODM con los derechos humanos e indicando la necesidad de que las políticas tuvieran en cuenta el problema de la desigualdad entre los distintos sectores de la población solamente en 2009. Sin embargo, resulta interesante el hecho de que las líneas-guías de 2003 preveían la posibilidad de que los informes nacionales pudieran beneficiarse de otros informes regionales o nacionales elaborados conforme a los tratados de tutela de los derechos humanos ratificados¹⁶⁴.

Esta última resulta ser la única referencia al marco legal internacional de protección de los derechos humanos y parece, aunque de forma insuficiente, considerar dicho marco como una herramienta para identificar y definir las responsabilidades nacionales. En efecto, como AFIRMAN KURUVILLA ET ALII, es evidente que, si bien los ODM no se configuran como expresiones de derechos en sí, «there is an overlap between a government's MDG commitments and its human rights obligations under international law»¹⁶⁵.

Sin embargo, la evidente relación entre ODM y derechos humanos ya protegidos por la normativa internacional no ha sido tomada en cuenta y ha terminado por perjudicar el sistema de rendición de cuenta y de verificación de las responsabilidades de los gobiernos. De hecho, el hecho de subrayar cómo casi todos los ODM reflejan derechos ya protegidos (véase el cuadro siguiente) habría significado reforzar el sistema de control del cumplimiento y empoderar a los titulares de estos derechos para que exigieran a sus gobiernos, y a través de los canales previstos, acciones eficaces para el alcance de los Objetivos.

<i>Objetivos del Milenio</i>	<i>Derechos humanos relacionados</i>	<i>Normativa internacional relevante (no exhaustiva)</i>
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a un nivel adecuado de vida • Derecho a la seguridad social • Derecho a la comida • Derecho a la salud 	Art. 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Artt. 6, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la educación 	Artt. 13 y 14 del PIDESC; art. 10 CEDCM; art. 5 (e) CERD; art. 24 CDPD

¹⁶⁴ Todas las Guías para la elaboración de los informes nacionales están disponibles al enlace: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/mdg-reports/>.

¹⁶⁵ KURUVILLA, S., *et alii*, "The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments", en *Human Rights Quarterly*, vol. 34, n. 1, 2012 pp. 150.

<i>Objetivos del Milenio</i>	<i>Derechos humanos relacionados</i>	<i>Normativa internacional relevante (no exhaustiva)</i>
ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la educación • Derecho a la no discriminación 	Art. 2 PIDCP; 13 y 14 del PIDESC; art. 10 CEDCM; art. 5 (e) CERD; art. 6 y 24 CDPD
ODM 4: Reducir la mortalidad de menores de 5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del niño • Derecho a la no discriminación • Derecho a la salud 	Art. 2, 6 y 24 PIDCP; art. 6 CDN; art. 12.2 (a) PIDESC
ODM 5: Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la salud 	Art. 10 (h), 11, 12 Y 14.2 (a) CEDCM; Recomendación general n. 24 Comité CEDCM; art. 12 PIDESC; art. 5 (e iv) CERD
ODM 6: Combatir el VIH/ SIDA, la malaria y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la salud 	ONUSIDA, International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights; art. 24 (c) CDN; art. 12 PIDESC
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la salud • Derecho al agua y al saneamiento • Derecho a una vivienda adecuada 	Resolución 16/2 de 2011 del Consejo de DD.HH.; artt. 11 y 12 PIDESC; Observaciones generales del Comité DESC n. 4, 7 y 15
ODM 8: Fomentar una alianza global para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al desarrollo 	Art. 1.3 de la Carta de las NN.UU.; art. 2.1 PIDESC

Capítulo II: La agenda Post-2015 y la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La experiencia de los ODM, a la vez ilusionante para unos y decepcionante para otros, ha dejado en herencia no solamente la necesidad de terminar un trabajo ciertamente incumplido, sino también una serie de lecciones aprendidas indispensables para tener en cuenta en la elaboración de futuros programas con las mismas características. Precisamente por ello, tanto a nivel formal como material, los ODS se configuran indudablemente como una segunda generación de objetivos de desarrollo, que en buena parte parecen responder a las críticas formuladas a sus antecesores. Tanto el proceso preparatorio como las negociaciones se han planificado para cumplir con los requisitos de mayor transparencia e inclusividad que el mismo Secretario de las Naciones Unidas Ban Ki Moon había establecido con el respaldo de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil internacional.

Los esquemas adoptados en la formulación de los ODS resultan particularmente interesantes no solamente por la novedad que representan, en cuanto llegan a utilizar metodologías de alguna forma experimentales y totalmente nuevas en foros de esta amplitud, sino también por su capacidad de romper con las coaliciones de alguna forma típicas de los foros internacionales dedicados a temas de desarrollo y sostenibilidad. De hecho, la organización de sesiones conjuntas entre delegados estatales y representantes de organizaciones no gubernamentales y de los grupos de interés, así como con expertos técnicos, ha favorecido una comprensión más profunda de las problemáticas relacionadas con la nueva agenda y ha facilitado la creación de una atmósfera de general entendimiento.

Sin embargo, más allá de estos elementos formales, que expresan una cierta maduración política con respecto a los programas de desarrollo precedentes, otro elemento de gran interés es indudablemente el aspecto material, es decir el cambio que se nota con respecto a las áreas temáticas incluidas en la Agenda 2030. A lo largo del proceso de negociación, de hecho, se notan dos tendencias, conservadora y reformadora, una impulsando para mantener las prioridades y los objetivos contenidos en los ODM mientras que la otra aspiraba a la adopción de un enfoque más holístico al desarrollo.

El resultado alcanzado, es decir una confluencia de estas dos posturas, marca ciertamente un hito en los programas de desarrollo elaborados en el ámbito de Naciones Unidas, en cuanto se llega a poner en el mismo plano objetivos relativos a la lucha contra la pobreza y el hambre con la promoción de los derechos fundamentales y la seguridad humana en todos sus matices. En este sentido, el ODS 16 se configura como la cumbre de este giro copernicano que, pese a sus limitaciones, parece finalmente dar cumplimiento a las numerosas resoluciones de la Asamblea General relativas a la inclusión de un enfoque al desarrollo basado no solamente en la sostenibilidad ambiental, sino también en los derechos humanos y en la seguridad humana.

Muchos, obviamente, son también los aspectos de la nueva agenda que fomentan críticas y dudas sobre la real eficacia de este programa. En primer lugar, su sistema de medición, es decir la identificación de indicadores estadísticos para objetivos a veces con un carácter marcadamente inmaterial. También el sistema de seguimiento establecido, “voluntario” y que cuenta con la supervisión un comité independiente, se configura claramente como elemento negativo y al que podría ser difícil poner remedio en los próximos años.

En definitiva, la nueva agenda de desarrollo para 2030, con sus sombras y sus luces, nos ofrece un espacio de explotación teórica y de análisis críticas considerable, no solamente político sino también jurídico, en cuanto se puede considerar una representación fiel de tendencias normativas en desarrollo, conflictos actuales y retos futuros.

1. El proceso de formulación de los ODS.

A diferencia de lo sucedido con los ODM, los cuales llegaron a la escena internacional casi repentinamente después de una gestación subterránea y opaca, resumir el historial de documentos, cumbres y negociaciones que llevaron a la definición de la Agenda 2030, y en particular de los ODS, es una labor mucho más fluida. Esta mayor transparencia permite en primer lugar identificar el origen de las distintas instancias, como las que han impulsado para un programa que continuara la labor empezada por los ODM o, al otro lado, las que han trabajado para que la nueva agenda fuese más inclusiva, basada en un enfoque holístico al desarrollo y basado en el derecho internacional de los derechos humanos y como estas tendencias se han enfrentado y han llegado a conclusión.

En segundo lugar, este proceso resulta particularmente interesante por algunos elementos más técnicos, como las modalidades de negociación que han sido adoptadas, la cuales, a través de experiencias propias de distintos foros e instituciones (como la Comisión de Desarrollo Sostenible o

las cumbres internacionales sobre cambio climático), han logrado desarticular coaliciones y han ciertamente favorecido un intercambio entre los representantes gubernamentales basado en hechos más que en posturas abstractas. Además, esta nueva forma de articular las negociaciones ha permitido un protagonismo de los actores no estatales, en particular de las ONGs, al que raramente se ha asistido en el pasado y que ciertamente ha tenido un impacto fundamental en el resultado final.

La labor de análisis del proceso de preparación de los ODS, por tanto, no solamente es relevante por los aspectos que acabamos de enunciar, sino también porque resulta indispensable para asumir elementos necesarios para el análisis más propiamente jurídico de la Agenda 2030 que se irá desarrollando más adelante.

1.1 Desde la Declaración de Rio+20 hasta el Documento final del Grupo de Trabajo abierto.

Como ya se verificó anteriormente con respecto a los Decenios del Desarrollo, el debate internacional sobre el futuro de los ODM tuvo comienzo cuando todavía tenían por delante varios años de vida. El fuerte impulso que estos objetivos habían imprimido a todos los programas de ayuda y cooperación y a la conciencia de la comunidad internacional debía ser aprovechado al máximo e igualmente, las criticidades que habían demostrado necesitaban una solución urgente. Además, la llegada en 2007 del nuevo Secretario General Ban Ki Moon implicó por su parte el reto de obtener un compromiso político tan ambicioso como el logrado por su predecesor en el año 2000.

La ocasión que permitió empezar públicamente el debate y las negociaciones para construir una nueva agenda más allá de 2015 fue la Conferencia Internacional sobre el Desarrollo Sostenible, la cual tuvo lugar en Rio de Janeiro en 2012. Dicha conferencia, conocida también con el nombre de Rio+20, constituía una de las etapas del sistema de seguimiento de la Cumbre de la Tierra de 1992 que había permitido juntar por primera vez las cuestiones de la sostenibilidad ambiental con la del desarrollo. Fue en esta ocasión que los Miembros de las NN.UU. comenzaron a imaginar una agenda post-2015 que, por un lado, incluyera un enfoque en la sostenibilidad del desarrollo y que, por el otro, continuara el trabajo empezado con los ODM, superándolos.

En el documento final de dicha cumbre¹⁶⁶, las delegaciones de los Estados no solamente reafirmaron su compromiso con los ODM, evocando en particular cómo la elaboración de una lista de

¹⁶⁶ Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, Doc. A/RES/66/288, 19 de junio 2012.

objetivos y prioridades se había demostrado útil para generar avances nunca vistos antes en tema de lucha contra la hambre y la pobreza, sino que además declararon que «la formulación de objetivos también podría ser útil para la puesta en marcha de medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible»¹⁶⁷.

Decidiendo entonces proseguir por esta vía, la cumbre estableció la elaboración de unos Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales tendrían que mantener las características fundamentales de los ODM (número limitado de objetivos, de fácil comunicación, orientados a la acción, etc.) y, al mismo tiempo, estar basados en todos los principios de Río y los programas de seguimiento e implementación sucesivos.¹⁶⁸ Asimismo, se afirmó que los nuevos objetivos tenían que abordar de forma equilibrada las tres dimensiones de desarrollo sostenible (medioambiental, económica y social) y sus interrelaciones.

Para alcanzar la meta a través de una negociación abierta, inclusiva y transparente, tal y como se había concordado en la Declaración final de Río, se estableció la creación de un Grupo de Trabajo Abierto. El número estipulado de participantes para el mismo fue de 30 miembros, con el objetivo de asegurar una representación geográfica suficientemente equitativa sin necesidad de un órgano universal. Por ello, grupos de varios países tuvieron necesariamente que compartir los escaños a través de un sistema que podría recordar las agrupaciones de estados en las instituciones financieras internacionales (en particular en el FMI), con la importante diferencia que en este caso tale subdivisión no ha conllevado ninguna distribución del poder de voto, puesto que todas decisiones se han tomado por *consensus*¹⁶⁹.

Además, desde el principio se consideró la importancia de asegurar cierto protagonismo a la sociedad civil, a la comunidad científica y a los distintos organismos de Naciones Unidas, marcando evidentemente un cambio con respecto la preparación a los ODM. El objetivo de este Grupo de Trabajo era, como se ha señalado anteriormente, la elaboración de un informe que comprendiera una propuesta de objetivos de desarrollo para entregar a la Asamblea General durante su sexagésimo periodo de sesiones.

Nos interesa en este contexto subrayar que algunos meses antes de la Cumbre de Río, en enero de 2012, ya se había creado el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de

¹⁶⁷ A/RES/66/288, pár. 246.

¹⁶⁸ Naciones Unidas, Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio 1992, *Agenda 21*.

¹⁶⁹ Los escaños del Comité ejecutivo del FMI, de hecho, pueden ser ocupados por un solo país o pueden ser compartidos por grupo de países en función de las aportaciones y de las cuotas de los mismos estados, las cuales determinan en última instancia la ponderación del poder de voto.

Desarrollo post 2015, al cual se atribuyó el mandato de coordinar sistemáticamente todos los procesos de preparación de la misma¹⁷⁰. El primer informe del Grupo, titulado “El futuro que queremos para todos”¹⁷¹ y presentado en junio de 2012, proponía una serie de principios que tenían que guiar el proceso de elaboración de la nueva agenda. En particular, el documento recomendaba la adopción de un enfoque hacia el desarrollo que integrase tanto la dimensión económica como la sostenibilidad medioambiental y, de manera relevante para nuestro análisis, también la paz y la seguridad.

Este informe constituyó el punto de partida de la labor del Grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre desarrollo después de 2015, nombrado en julio 2012 por parte del Secretario general y cuyo objetivo era el asesoramiento del sistema de Naciones Unidas sobre el marco de políticas para fomentar el desarrollo global más allá de los ODM. El informe, que será analizado más adelante, se presentó en marzo de 2013, en un momento en el que las negociaciones en el marco del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS ya habían empezado su andadura.

De hecho, en su 63ª sesión plenaria celebrada el 22 de enero de 2013, la Asamblea General hizo suya la creación del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁷² y estableciendo qué grupos de Estados compartirían los escaños. Italia y España, junto con Turquía, compartieron su representación dentro de este organismo.

En el documento que informa sobre el método de trabajo del Grupo¹⁷³, por un lado se evoca nuevamente la importancia de alcanzar una propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de una negociación amplia y transparente, motivo por el cual se prescribe la presencia en las reuniones de observadores de las agencias especializadas y de representantes de las ONGs con *status* consultivo en ECOSOC. Por otro lado, se establece que el informe final debería adoptarse por *consensus* y que, durante la primera sesión, los miembros nombrarían dos presidentes, uno perteneciente al grupo de los países en desarrollo y el otro a los países desarrollados.

¹⁷⁰ La creación de este Grupo de Trabajo responde a la invitación propuesta al Secretario General durante la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los ODM de la Asamblea General de 2010 para que propusiera recomendaciones de cara a avanzar en la Agenda Post 2015. En este marco se inscribe también el Informe anual del Secretario General, *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015*, Doc. A/66/126, 11 de julio 2011.

¹⁷¹ Informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015, *El futuro que queremos para todos*, Nueva York, junio 2012.

¹⁷² Naciones Unidas, Decisión de la Asamblea General 67/555, Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 22 de enero de 2013. Doc. A/67/49 (Vol. III).

¹⁷³ Naciones Unidas, *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Method of Work*, Sustainable Development Knowledge Platform.

En efecto, durante la primera sesión del Grupo, que tuvo lugar el 14 y 15 de marzo de 2013, los miembros nombraron a los embajadores de Kenia y Hungría presidentes conjuntos, debido a su importante papel en la organización de la primera reunión en calidad de facilitadores. Inmediatamente después se aprobó el orden del día y se permitió al Secretario General presentar su aportación inicial al trabajo del Grupo¹⁷⁴. En este documento, BAN KI MOON expone los interesantes resultados de un cuestionario enviado a los estados miembros sobre los ámbitos prioritarios que, en su opinión, tendrían que ser priorizados en el marco de los Objetivos de Desarrollo. Es importante notar que solamente 63 estados, apenas un tercio de los miembros de las NN.UU., contestó a la encuesta¹⁷⁵.

El análisis de las respuestas obtenidas evidencia sin duda la importancia fundamental que todos los estados participantes reconocieron a las áreas de intervención ya presentes en los ODM. En particular, la lucha contra la pobreza extrema obtuvo generalmente la máxima prioridad y el crecimiento económico se distinguió por ser considerado como la herramienta más importante y eficaz para lograr este objetivo. También la esfera medioambiental, una de las más olvidadas en el precedente programa de desarrollo, suscitó un amplio interés, confirmando el alcance principal de esta nueva agenda, es decir, la sostenibilidad del desarrollo. Sin embargo, los temas de la paz, de la seguridad y del buen gobierno no se definieron como prioritarios por parte de la mayoría de los participantes, evidenciando desde el principio de las negociaciones cómo la inclusión de estos aspectos resultase particularmente problemática.

Durante las declaraciones, algunos estados aprovecharon el momento para subrayar uno o más aspectos que, en su opinión, debían ser tenidos debidamente en cuenta en el momento de empezar la elaboración de los ODS¹⁷⁶. En particular, algunos países con economías más avanzadas como Italia y España invitaron a los otros participantes no solamente a considerar la necesidad de un enfoque holístico para el desarrollo, es decir el equilibrio de las tres dimensiones del fenómeno, sino también a mantener la mirada en unos principios fundamentales: los derechos humanos (en particular con respecto al tema de la igualdad); la gobernanza, el estado de derecho y la seguridad en sentido amplio; y la sostenibilidad ambiental.

¹⁷⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, *Aportación inicial del Secretario General al Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los objetivos de desarrollo sostenible*, Doc. A/67/634, 17 de diciembre de 2012.

¹⁷⁵ Los Estados miembros de la Unión Europea presentaron una respuesta conjunta a nombre de la Unión.

¹⁷⁶ El análisis siguiente se basa en los documentos organizativos y en las declaraciones de las delegaciones participantes en el Grupo de Trabajo abierto, disponibles en la página <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>.

En cambio, los países del G-77, representados en esta sesión por Bolivia, pusieron el acento en la necesidad de reconocer abiertamente el derecho al desarrollo de todas las naciones, de asegurar una responsabilidad común pero diferenciada según los principios de Río y de difundir globalmente la cultura de paz. En cambio, es interesante notar que actores decisivos como el grupo de Estados Unidos, Canadá e Israel, junto con la delegación china, evitaron desde el principio tomar posturas claras.

Mientras que los estados se limitaban todavía a emitir una serie de declaraciones de principios más o menos detalladas, puesto que el objetivo de las dos primeras sesiones era la conceptualización de los ODS y no tanto sus contenidos específicos, los grupos principales¹⁷⁷ que participaron en las reuniones, en particular el grupo de las ONGs, empezaron a presentar propuestas concretas y avanzadas ya a partir de esta etapa.

La participación activa de los grupos principales fue aumentando según se sucedían las sesiones, en particular a partir del momento en que se empezaron a analizar las distintas áreas temáticas. De hecho, desde la 3ª sesión hasta la 8ª, la discusión del Grupo se enfocó en determinados ámbitos, como la seguridad alimentaria y el agua, el empleo, la salud, la energía y el crecimiento económico, los medios de implementación de los Objetivos, el cambio climático, la sostenibilidad de las aglomeraciones urbanas, la tutela de los océanos y mares, la promoción de la igualdad, la prevención de los conflictos, el estado de derecho etc.

El fin de esta etapa, desde la perspectiva de la copresidencia, era la activación de un diálogo abierto entre las delegaciones, dentro de un entorno de escucha recíproca más que de negociación. Sin embargo, ya en esta fase algunos temas destacaron por el agrio debate que suscitaron. En particular, tanto la cuestión de la igualdad de género (en la cual incluimos otros aspectos relacionados, como el empoderamiento de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos) como la tutela medioambiental provocaron la aparición de dos frentes bien definidos. Por un lado los estados que impulsaron la inclusión de estos temas dentro de objetivos precisos, y por el otro las delegaciones que consideraban más conveniente una difusión de los mismos en todos y cada uno de los objetivos, según la llamada práctica del *mainstreaming*.

Además, en relación con estos dos temas, se presentaron aun más problemáticas. Con respecto a los derechos sexuales y reproductivos, el fantasma de la *unholy Alliance* volvió a amenazar la dis-

¹⁷⁷ Los grupos principales, en inglés *major groups*, son nueve agrupaciones por ámbito de interés de actores de la sociedad civil establecidas en la Agenda 21, para fomentar la participación de estos sectores a la elaboración y a la implementación de los programas de desarrollo sostenible de NN.UU.. En concreto, los nueve grupos son: mujeres; infancia y juventud; pueblos indígenas; organizaciones no gubernamentales; autoridades locales; trabajadores y sindicatos; empresas e industria; comunidad científica y tecnológica; agricultores.

cusión, con la delegación de la Santa Sede y de los países árabes en primera línea. Sin embargo, otros miembros, en particular europeos y entre los cuales Italia y España, apoyados por los grupos de las ONGs, ejercieron fuertes presiones para la inserción de las temáticas de género de la forma más incluyente posible dentro de la nueva agenda, tanto a través de un objetivo dedicado, como mediante el *mainstreaming*. Sin duda, el recuerdo de la marginación de las cuestiones de género en los ODM provocó una toma de conciencia más generalizada.

En cambio, con respecto al medio ambiente, el argumento más relevante en esta fase fue el posible conflicto que un objetivo dedicado a este tema podría provocar con respecto al proceso de negociación del nuevo acuerdo en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, prevista para final del año 2015 en la COP21 de París.

De la misma manera, durante la 8ª sesión, el tema de la prevención de conflictos, reconstrucción de la paz, promoción de una paz durable y del estado de derecho suscitaron una serie de posturas encontradas que no lograron alcanzar un compromiso hasta el final de proceso de negociación de los ODS. De hecho, mientras que los estados europeos y desarrollados respaldaron la necesidad de incluir un objetivo sobre las cuestiones de la seguridad y del buen gobierno, los países en desarrollo, en particular China, subrayaron que la discusión del Grupo de Trabajo debía dedicarse únicamente a las tres dimensiones del desarrollo. Según esta postura, el hecho de que la temática de la paz y del estado de derecho no estuvieran presentes en “El futuro que queremos”¹⁷⁸ ponía en discusión la potestad del Grupo para discutir sobre dichos asuntos e incluso su posible aparición en la Agenda. Además, la previsión de un objetivo o unas metas relativos a estas temáticas habría supuesto, según una parte importante de los países en desarrollo, no solamente una violación del dominio exclusivo de los estados en sus asuntos internos, sino también una difícil labor de medición nunca experimentada precedentemente y sobre la cual se planteaban fuertes dudas.

Resulta interesante apreciar que, mientras el Grupo de Trabajo Abierto empezaba a dividir las áreas temáticas de mayor interés en agrupaciones para favorecer el diálogo entre los miembros, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes presentó su informe un año después de su creación.¹⁷⁹ De esta forma, parece que el objetivo del Secretario General de crear y activar distintos foros paralelos sobre la futura agenda internacional para el desarrollo estuviese realizándose, permitiendo un

¹⁷⁸ Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, op. cit.

¹⁷⁹ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Nueva York, 2013.

diálogo entre personas, instituciones y organizaciones que, influenciándose mutuamente, habrían generado una agenda más inclusiva y participativa.

En particular, el informe en cuestión proporcionó a los Miembros de Grupo de Trabajo cinco propuestas para guiar las negociaciones y lograr un cambio verdaderamente transformativo con respecto a los ODM. En primer lugar, se repite el lema “no olvidarse de nadie”, una de las claves de la Declaración del Milenio, que subraya la importancia de enfocar la atención en los grupos excluidos para que la nueva agenda pueda considerarse efectivamente universal. Asimismo, los expertos invitan a los negociadores a posicionar el desarrollo sostenible en el centro de la nueva agenda, así como a activar políticas para permitir una transformación de las economías, garantizando “buenas posibilidades de empleo mientras se avanza hacia los patrones de trabajo y de vida sostenibles que serán necesarios en un mundo de recursos naturales limitados”¹⁸⁰. En este contexto, el Grupo evoca también la importancia de trabajar para alcanzar una nueva alianza mundial, que supere la *global partnership* de los ODM y que no se limite a la cooperación al desarrollo entre Estados, sino que incluya nuevos actores y esté animada por un nuevo espíritu de corresponsabilidad.

Por último, el Grupo delineó otro cambio indispensable para la nueva agenda, que resulta particularmente interesante para nuestro enfoque sobre la seguridad en los ODS: la necesidad de construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables, considerando tanto el nivel internacional como el interno. En su opinión, la construcción de instituciones públicas eficaces, del estado de derecho y de un sistema de garantía de las libertades fundamentales tenía que considerarse cómo una dimensión esencial para lograr un verdadero desarrollo¹⁸¹. Como se evidenciará más adelante, estas claves confluirán, aunque de forma desigual, en el informe del Grupo de Trabajo Abierto y, más adelante, en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, la inserción de objetivos y metas relacionadas con el estado de derecho, las libertades fundamentales y la transparencia, elemento verdaderamente novedoso de la agenda post-2015, será duramente discutida por algunos estados. De hecho, muchos de ellos seguirán invocando impropriamente la Declaración de Río como base jurídica de la negociación, precisamente por el hecho de que en ella estos elementos no están mencionados.

A partir de la 9ª sesión, en septiembre 2014, el Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS pasó de la fase de inventario inicial a la preparación del informe para presentar en la Asamblea General. En consecuencia, las negociaciones y la participación de los grupos reconocidos entraron en el fon-

¹⁸⁰ Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes*, op. cit., pág. 11.

¹⁸¹ *Ibidem*.

do de la discusión. La copresidencia presentó 19 de áreas de enfoque, las cuales condensaban las discusiones de las sesiones precedentes y cuyo objetivo era facilitar el diálogo y proporcionar un punto de partida para el trabajo venidero. Sin embargo, muchos estados criticaron este tipo de enfoque, entre ellos España e Italia, puesto que consideraron que se habían añadido solamente nuevas cuestiones y no se había logrado elaborar un sistema verdaderamente transformativo de discusión.

Ahora bien, resulta evidente que la estructura de las áreas de enfoque anticipa de forma casi idéntica la estructura de los ODS tal y como serán presentados a la AG y luego aprobados por los Estados¹⁸². Además, junto con las áreas de enfoque, los presidentes y los facilitadores pusieron el acento sobre unos principios guías que debían constituir la base ética de todos los ODM. El debate en el marco del Grupo se concentró, en esta sesión, sobre la petición presentada por el Grupo de los 77 y de China de incluir, entre los principios guía, también el principio de responsabilidad común pero diferenciada. Este elemento constituirá uno de los pilares de la línea de negociación de los países en desarrollo o de renta media tal y como analizaremos más adelante. Sin embargo, este punto fue ampliamente criticado por Australia, Países Bajos y Reino Unido, quienes evidenciaron cómo dicho principio tendría una aplicación limitada en el ámbito de la degradación medioambiental, y nula en la cooperación para el desarrollo. De haberse llegado a la aceptación de esta línea argumental es evidente que se habría comprometido la supuesta universalidad de toda la agenda.

Más aun, se podría imaginar, sin riesgo de extralimitarnos en nuestro razonamiento, que el objetivo de China y de otros países mediante la presión sobre este punto era aquel de desviar la atención del tema de la promoción de la seguridad y la democracia. De hecho, estos países invocaron la Declaración de Río como base de toda la negociación y, en consecuencia, como base de la exclusión del tema de la seguridad y de la promoción del estado de derecho. Sin embargo, propusieron introducir en los ODS una referencia a la reforma de las instituciones de gobernanza internacional a pesar de que este elemento tampoco estuviera previsto en la Declaración de Río.

En cambio, la delegación de la Unión Europea se demostró, en este momento, no solo particularmente favorable a la inclusión del área temática relativa a la promoción de sociedades pacíficas y no violentas, sino que además exhortó a los otros miembros a que incorporaran en la Agenda ulteriores aspectos relacionados con este ámbito, tales como la lucha contra los flujos financieros inter-

¹⁸² De hecho, las áreas de interés elaboradas por la copresidencia del Grupo de Trabajo Abierto eran: 1. Erradicación de la pobreza; 2. Seguridad alimentaria y nutrición; 3. Salud y dinámicas de población; 4. Educación; 5. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; 6. Agua y saneamiento; 7. Energía; 8. Crecimiento económico; 9. Industrialización; 10. Infraestructuras; 11. Empleo y trabajo decente para todos; 12. Promoción de la igualdad; 13. Ciudades sostenibles y asentamiento humano; 14. Consumo y producción sostenibles; 15. Clima; 16. Recursos marinos, océanos y mares; 17. Ecosistemas y biodiversidad; 18. Medios de implementación; 19. Sociedades pacíficas y no violentas, instituciones eficaces. *cf.* Naciones Unidas, *Focus Areas Document*, 24 de febrero 2014.

nacionales ilegales y la corrupción. Asimismo, la delegación acogió con positividad el hecho de que los facilitadores hubieran incluido explícitamente la necesidad de mantener un enfoque basado en los derechos humanos con respecto a las 19 áreas temáticas.

Dicho elemento denota un nuevo acercamiento a la programación de los Objetivos de Desarrollo que merece ser subrayado en cuanto plantea una toma de conciencia relativa a las posibles interconexiones entre las distintas áreas de enfoque, progenitoras de los ODS y que están basadas en la normativa internacional sobre derechos humanos. En nuestra opinión, tal aproximación confirma la necesidad percibida por la comunidad internacional en su conjunto de resaltar no solamente la multi-dimensionalidad de la pobreza, sino también las dinámicas de influencia existentes entre desarrollo económico y social, seguridad y derechos humanos.

A modo de confirmación, las opiniones de los grupos participantes en las negociaciones, expresadas al margen de la 9ª sesión, son particularmente positivas y merecedoras de atención. En particular, el grupo de las ONGs elogió la superación antes expuesta con respecto a los ODM y expresó la ambición de que esta visión se mantuviera en el proyecto final. Las mismas ONGs se demostraron favorables a la inclusión del principio de Responsabilidad común pero diferenciada, respaldando las presiones de los países en desarrollo. Sin embargo, admitiéndola únicamente con respecto a los recursos ambientales y a los límites planetarios.

Durante la 10ª y la 11ª sesiones, cuando se aproximaba la fecha de conclusión del Grupo de Trabajo, las posturas de los Estados empezaron a definirse gradualmente. De forma paralela, los documentos de base de las negociaciones elaborados por los co-presidentes se hicieron más estructurados y detallados. A continuación, iremos analizando cuáles fueron los puntos más conflictivos y las posturas de los miembros mayormente discordes en cada ámbito. Sin embargo, el fin de dicho análisis no será tanto la reproducción de las propuestas detalladas de cada miembro¹⁸³, sino la descripción de las principales líneas de negociación identificando cuales de entre ellas se han afirmado y se encuentran finalmente presentes en la propuesta de ODS ante la Asamblea General. Además, esta labor de recopilación nos permitirá reconocer aquellos cambios significativos que se verificaron en la fase de negociaciones intergubernamentales.

En primer lugar, con respecto al área de enfoque 1 “Erradicación de la pobreza, construcción de una prosperidad compartida y promoción de la igualdad”, el debate se centró particularmente en

¹⁸³ Para una recopilación detallada de todas las propuestas presentadas a lo largo de las sesiones del Grupo de Trabajo, *vid.* Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Encyclopedia Groupinica: A Compilation of Goals and Targets Suggestions from OWG-10*, mayo 2014, acceso desde: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3698EncyclopediaGroupinica.pdf>.

el último punto. De hecho, es interesante apreciar cómo el consenso internacional construido a través de los ODM y de las agencias especializadas en el tema de lucha contra la pobreza resultó tan sólido que no se avanzó ninguna propuesta radicalmente nueva, ni siquiera por parte de las Organizaciones No Gubernamentales. En este sentido, la idea de *supernorma* elaborada por FUKUDA-PARR y HULME¹⁸⁴ parece en cierto modo reforzarse, en cuanto obtiene su reconocimiento incondicional también en ocasión de la elaboración de los sucesores de los ODM.

En cambio, una temática que sí produjo un debate acalorado fue la cuestión de la igualdad, en particular entre los promotores de un objetivo dedicado en exclusiva a la cuestión y los que apoyaban la difusión de un enfoque igualitario en todos y cada uno de los objetivos. Entre los primeros, observamos el grupo compuesto por España, Italia y Turquía, distanciándose de la posición de EE.UU., Canadá e Israel, quienes no se demostraron particularmente entusiastas, puesto que cuestionaban la medibilidad de dichos objetivos¹⁸⁵. China y el G-77 expresaron, en cambio, la necesidad de enfocar el tema de la igualdad únicamente a nivel internacional, previendo una meta, y no un entero objetivo, para reducir la disparidad entre los Estados. Todo ello, es necesario reafirmarlo, sin hablar explícitamente de reformar las instituciones de gobernanza global y limitándose a solicitar la conclusión de la Ronda de Doha.

El tema de la salud hizo que emergieran también dos posturas bien definidas. La primera, que contaba con el apoyo de la mayoría de los miembros y de los grupos reconocidos¹⁸⁶, apoyaba con distintos matices la propuesta de una meta ambiciosa que llevara a la cobertura sanitaria universal. En cambio, EE.UU., Canadá e Israel limitaron sus propuestas a la importancia de concluir el trabajo empezado por los ODM, y se enfocaron en las problemáticas del SIDA, de la mortalidad y morbilidad materna y de la mortalidad infantil.

Con referencia al área de enfoque “Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres”, observamos cómo se enfrentaron también en este caso dos grupos bien diferenciados. Por un lado, algunos miembros propusieron metas concretas, mientras que otros se limitaron a negar la necesidad o conveniencia de incluir las medidas que no consideraban adecuadas. En particular, España, Italia y Turquía, basando su postura en la necesidad de mantener una perspectiva enfocada en los

¹⁸⁴ FUKUDA-PARR, S. Y HULME, D., “International norm dynamics...”, *op. cit.*

¹⁸⁵ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Encyclopedia Groupinica*, *op. cit.*, véanse notas n. 37 y 70.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 31 y 32. Forman parte de este grupo, entre otros, España, Italia, Turquía, Guatemala, Colombia, Japón, Alemania, México, Perú, Letonia, Suecia, Grecia, Australia, Países Bajos, Reino Unido, Pakistán, Rumania, Polonia, Brasil, Nicaragua, e Irán. Entre los grupos reconocidos y las ONGs acreditadas en NN.UU., apoyan la propuesta los grupos Mujeres, Infancia y Juventud, Pueblos Indígenas.

derechos humanos, no solamente propusieron la elaboración de un objetivo independiente y de un sistema de interconexiones de género con los otros objetivos, sino que también citaron posibles metas para luchar contra la discriminación de género, la mutilación genital femenina y para la reducción y la redistribución del trabajo doméstico no remunerado.

En las páginas del documento recopilatorio de las propuestas avanzadas por los miembros y por los grupos reconocidos, se evidencia cómo estas propuestas y otras (como la eliminación del matrimonio forzado, la eliminación de todas discriminaciones en particular en el acceso a la propiedad, etc.) fueron apoyadas por un amplio abanico de Estados. Sin embargo, existen dos elementos que captan la atención.

Por un lado el distanciamiento de EE.UU. con respecto a su coalición con Canadá e Israel para afirmar su apoyo al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, pero limitándose a utilizar expresiones como “promover” en la mayoría de las propuestas presentadas, en lugar de “garantizar” o “asegurar”. Por otra parte, países como China, los Estados árabes y la Santa Sede limitaron sus declaraciones a la necesidad de excluir cualquier referencia a los derechos sexuales y reproductivos, bajo el argumento de que no estaban presentes en la Declaración de Río ni en Río+20. De alguna forma, la *impía alianza* que condujo a la exclusión de esta temática en los ODM volvió a reconstituirse con la excepción de Japón que mantuvo un papel particularmente marginal a lo largo de todas las etapas de negociaciones.

Con respecto al cambio climático (área de enfoque 12), el eje se centró en la oportunidad o no de establecer un objetivo o metas independientes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁸⁷. Mientras que Italia, España y Turquía apoyaron la posibilidad de no tener un objetivo único, sino una serie de metas transversales para evitar todo conflicto, otros negociadores importantes como EE.UU., India, China y Arabia Saudí no adoptaron postura alguna. La posición opuesta, respaldada tanto por Estados occidentales desarrollados, como Alemania, Francia y Suiza, así como por los Estados menos desarrollados y en desarrollo, era desfavorable a un simple reenvío a la COP21 de París en la propuesta de Objetivos de Desarrollo.

De esta forma, los Estados habrían perdido la ocasión de elaborar metas distintas e independientes respecto al futuro proceso de negociación de París, abdicando toda decisión en el ámbito de la lucha contra el cambio climático y privando a los ODS de su elemento más importante y novedoso. En este sentido, resultan particularmente significativas las palabras del representante de la

¹⁸⁷ La periódica Conferencia de las Partes (COP) de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para el año 2016 estaba fijada para el mes de diciembre en París, es decir, posteriormente a la sesión de la Asamblea General que tenía que aprobar los ODS y la nueva Agenda 2030.

Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), quien evidenció el hecho de que esta vía habría supuesto la elaboración de un Objetivo de desarrollo sostenible sobre el clima de segundo rango, y por tanto de escasa relevancia. Toda decisión se aplazaría por ello a la UNFCCC de diciembre, con resultados inciertos¹⁸⁸.

Con este fin, varios estados¹⁸⁹ optaron por presentar propuestas para la creación una meta cuyo objetivo fuera el mantenimiento del aumento de la temperatura mundial por debajo de un determinado nivel (entre 1,5 y 2 grados centígrados respecto a las temperaturas preindustriales), de acuerdo con otros convenios internacionales. Por toda respuesta, los Estados árabes y otros países en desarrollo como Brasil y Nicaragua limitaron sus proposiciones a la reivindicación del Principio de Responsabilidad Común pero Diferenciada además de reafirmarse en el propósito de que la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático constituyera el único foro apto para discutir sobre el tema.

En el área de enfoque 16, dedicada a la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, Estado de derecho e instituciones eficientes, el debate fue igualmente cerrado. Se enfrentaron posturas favorables a la inclusión de metas y objetivos para este ámbito, que podía constituir un elemento indudablemente nuevo y de mejora respecto al pasado, y delegaciones contrarias a cualquier referencia. Esta última postura fue, en concreto, la que adoptaron China, Irán y Rusia. Más sutilmente, Brasil y Nicaragua afirmaron que la inclusión de un objetivo para el área 16 habría constituido más bien una distracción. De la misma manera, la delegación india se pronunció contrariamente a la propuesta, considerando que habría sido inadecuado llegar a la creación de un cuarto pilar del desarrollo.

Pese a ello, una amplia coalición de Estados apoyó no solamente la introducción de un objetivo dedicado a la construcción de sociedades pacíficas, sin aclarar no obstante el contenido de dicha definición, sino también la introducción de otro objetivo para mejorar el buen gobierno a nivel mundial. Tomaron esta línea los grupos de España, Italia, Turquía y Dinamarca, Irlanda y Noruega. Merece la pena subrayar el hecho de que todas la propuestas más detalladas de metas, presentadas en el marco del Grupo, hayan sido avanzadas en la gran mayoría de los casos por estados occidenta-

¹⁸⁸ AOSIS, *Climate Change Intervention Statement at 11th OWG*, 8 de mayo 2014, acceso desde: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9358aosis.pdf>.

¹⁸⁹ Presentaron propuestas parecidas los grupos Alemania, Francia y Suiza; Australia, Países Bajos y Reino Unido; México y Perú, Benín y los Países Menos Adelantados; las Islas Salomón; y las Maldivas. *vid.* Naciones Unidas, *Encyclopedia Groupinica*, *op. cit.*, pág. 122-123.

les, pero en ningún caso por parte de EE.UU.¹⁹⁰. De hecho, Washington mantuvo también en este caso un perfil bajo sin expresar de forma meridiana frente al Grupo cuales eran sus intenciones. Igualmente, los países del G-77 evitaron exponerse de forma abierta. Sin embargo, algunas propuestas concretas fueron presentadas a título individual por Costa Rica, Timor-Leste, Pakistán, Sudáfrica, República Democrática de Corea. Por su parte, Bolivia, que durante las primeras reuniones del Grupo de Trabajo había expresado la importancia de incluir en la agenda post-2015 y en los ODS referencias hacia la cultura de paz, llegado a este punto y en representación de todo el G-77 y China, evitó pronunciarse sobre el tema.

Elemento interesante y conclusivo de este primer análisis es la casi total ausencia de debate sobre los temas fundamentales de los ODM. Resulta de alguna forma sorprendente que la lucha contra la pobreza y el hambre no generasen debate alguno, a pesar de las numerosas críticas avanzadas por los expertos con respecto a sus definiciones, sus indicadores y sus metas en el pasado reciente. El consenso, consolidado a nivel global, sobre la necesidad de tomar medidas para acabar con estas graves violaciones de derechos fundamentales no puede, en mi opinión, justificar la escasez de nuevas propuestas que permitieran superar la visión de los ODM, estrictamente basada en los ingresos como indicador único.

Es evidente que la autoridad de los actores y las instituciones internacionales que llevaron a dicho consenso, tales como el Banco Mundial, provocó algo similar a un sentimiento generalizado de sumisión ideológica. Solamente algunas ONGs hicieron propuestas para lograr un sistema de medición de la pobreza que no estuviera enfocado solamente en los ingresos. En cambio, el límite de 1,25 o 2 dólares al día como línea de identificación de la pobreza mantuvo un apoyo general tanto entre los países desarrollados como en los países en desarrollo, confirmando de una cierta manera su *estatus* de supernorma.

Al final de esta 11ª sesión, los co-presidentes enviaron tanto a los Miembros como a los Grupos principales un borrador elaborado por los facilitadores cuyo contenido se limitaba al *chapeau*, un elemento de introducción a la

propuesta de Objetivos de Desarrollo

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME DE LA UNSC

Sostenible. Solo a final de la 12ª

sesión, en junio 2014, circuló oficialmente el borrador completo de la propuesta, la llamada *Zero*

¹⁹⁰ Las dos únicas propuestas registradas por los co-presidentes por parte del grupo EE.UU., Canadá e Israel fue por un lado el fortalecimiento de datos estadísticos vitales disponibles, incluso el registro de nacimientos, y la eliminación de toda violencia contra los niños. v. Naciones Unidas, *Encyclopedia Groupinica*, op. cit., pág.166 y ss.

*Draft*¹⁹¹. Durante esta última sesión fueron extremadamente numerosas las declaraciones de los grupos de la sociedad civil y de grupos de interés, que concentraron en este determinado momento su actividad de *lobbying*, presentando un amplio número de enmiendas tanto a los objetivos como a las metas, unificado sucesivamente en un único documento¹⁹².

Con posterioridad, la versión modificada del borrador fue presentada en el marco de la 13ª y última sesión del Grupo. Nuevamente, a los grupos de representación de la sociedad civil les fue dada la posibilidad de presentar sus propuestas y con fecha 19 de julio 2014 el Grupo llegó a la conclusión de su recorrido mediante la emisión del documento final de propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como estaba previsto en el mandato, el informe fue enviado por los co-presidentes a la Asamblea General de NN.UU., el día 1 de agosto.

En este contexto, resulta de fundamental importancia analizar más en detalle la evolución que vivió el documento de propuesta a lo largo de las últimas dos sesiones del Grupo, puesto que en pocas semanas se verificaron importantes cambios no solamente lexicales y formales, sino también substanciales.

1.2 Análisis multinivel del Documento final del GTA y su propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como ya evidenciaron BHATTACHARYA ET ALII¹⁹³, la evolución lexical en las distintas versiones del documento evidencia claramente una tendencia no siempre lineal hacia un lenguaje más comprensivo y avanzado. Es este el caso de la modificación actuada en el Objetivo 1, que en la primera redacción citaba “Poner fin a la pobreza en todo el mundo”¹⁹⁴, mientras que en la última versión se lee “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”¹⁹⁵. Gracias a este

¹⁹¹ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (Zero Draft)*, 2 de junio de 2014, acceso desde <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4528zerodraft12OWG.pdf>.

¹⁹² Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Compilation of Amendments to Goals and Targets*, 16-20 de junio de 2014, acceso desde: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4269mgscompilation.pdf>.

¹⁹³ BHATTACHARYA, D. *et alii*, “A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs”, en *The SAIS Review of International Affairs* 34, n. 2, 2014, pág. 172; acceso desde <https://muse.jhu.edu/>.

¹⁹⁴ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Introduction and Proposed Goals (Zero Draft)*, *op. cit.*, pág. 2-3.

¹⁹⁵ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (Zero Draft rev 1)*, julio de 2014, pág. 3-4, acceso el 7 de abril desde <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4523zerodraft.pdf>.

cambio el Grupo logró ampliar el concepto de pobreza a un fenómeno multidimensional, superando la visión reduccionista enunciada en los ODM. De la misma manera, la propuesta de Objetivo 2, “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”¹⁹⁶, que en la revisión del primer borrador¹⁹⁷ fue fuertemente simplificada con la eliminación de la referencia a la seguridad alimentaria, fue reintegrada totalmente en la última versión del documento¹⁹⁸.

Pese a ello, hay otros elementos que no denotan igual cambio de perspectiva, recogiendo una visión más bien conservadora. De hecho, a lo largo del documento, el concepto de *sexo* sigue siendo favorecido frente al más avanzado concepto de *género* y, de la misma manera, el concepto de *crecimiento* económico no logra ser superado por el propuesto *desarrollo* económico o humano, como planteaban los representantes de las ONGs. Igualmente, en el contexto de lucha contra la desigualdad, el enfoque del Grupo se centró solamente en los *ingresos* (en inglés “income inequality”), a pesar de las propuestas de muchos grupos principales¹⁹⁹ de la sociedad civil que proponían acompañarlo o sustituirlo por el concepto más amplio de *riqueza* (en inglés “wealth inequality”).

Además, las modificaciones de los verbos que expresan el compromiso de los Estados con los distintos ODS no indican un significativo aumento o disminución en el grado de obligación contraída por los suscriptores. Sin embargo, se observa como en la mayoría de los casos, todos los objetivos que en las versiones preparatorias contenían los verbos “attain” y “achieve” (en castellano: alcanzar, realizar), consideradas expresiones de compromiso relativo, han sido sustituidas por lo más pragmáticos “ensure” y “provide” (en castellano: garantizar, proveer). Por otra parte, hay que subrayar que el único objetivo que se mantuvo en un nivel de compromiso intermedio fue el objetivo 5, dedicado a la igualdad de género. Aún más, observamos como el ya citado proyecto de objetivo 16 fue el único caso de descalificación, en cuanto que la primera versión se afirmaba “realizar sociedades pacíficas e inclusivas, el estado de derecho e instituciones competentes y eficaces”, mientras que en la versión definitiva se limita a la promoción de todos estos aspectos (“promote”).

¹⁹⁶ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Introduction and Proposed Goals... (Zero Draft)*, op. cit., pág. 4.

¹⁹⁷ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, , *Introduction and Proposed Goals...(Zero Draft rev 1)*, op. cit., pág. 4.

¹⁹⁸ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Outcome document - Introduction to the Proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals*, 19 de julio de 2014.

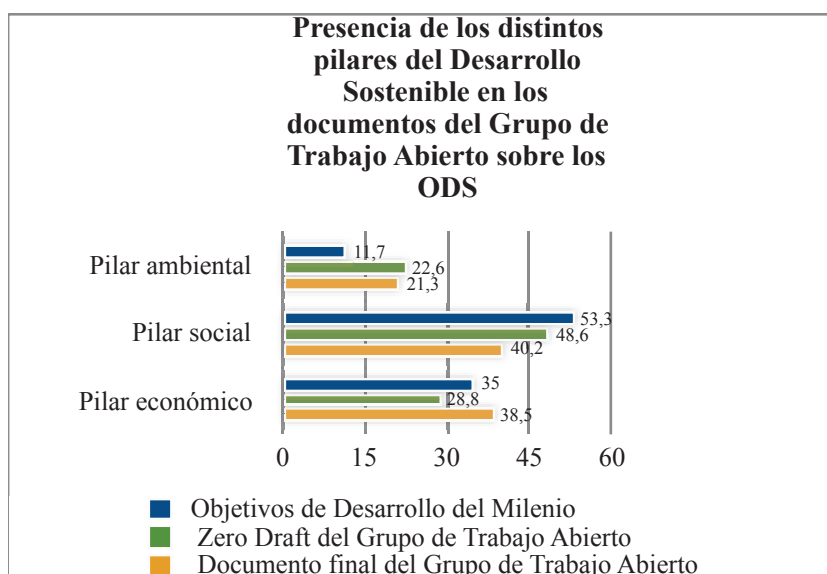
¹⁹⁹ cf. Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Compilation of Amendments*, op. cit., pág.26, 30 y 45; Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, *Final Compilation of Amendments to Goal and Targets. By Major Groups and other stakeholders.*, 14-18 de julio de 2014, pág. 16 y 24.

Ya se ha analizado el documento que, en mayo de 2013, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 presentaba a los actores involucrados en la elaboración de los ODS. En particular, en el informe del Grupo se presentaban cinco cambios cuya inclusión en la agenda habría permitido un impacto sobre el desarrollo global verdaderamente transformador con respecto al pasado²⁰⁰.

De la misma manera, BHATTACHARYA ET ALII han detectado cuatro objetivos, entre los propuestos por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre los ODS, cuyo contenido se puede definir como efectivamente transformativo a su modo de ver: el objetivo dedicado a la igualdad de género (ODS 5); el objetivo de reducción de la desigualdad (ODS 10); el objetivo relativo al consumo y producción sostenibles (ODS 12) y, por último, el objetivo de construcción de sociedades pacíficas e inclusivas (ODS 16). Los mismos autores, en cambio, evidencian que otros objetivos (ODS 3, 13, 14 y 17) no contienen ninguna meta igualmente ambiciosa, denotando una falta de homogeneidad, si bien en un marco que ellos entienden como positivo²⁰¹.

Sin embargo, en nuestra opinión, las potencialidades presentes en los objetivos más novedosos están limitadas por la falta de definición de sus mismas metas. En este sentido, todo ello se puede interpretar como la voluntad del Grupo de trabajo de crear objetivos transformadores solo en potencia, relegando la definición de los detalles a la fase de las negociaciones intergubernamentales.

Otro elemento que se ha puesto en evidencia es el mayor equilibrio presente en el informe final del Grupo entre propuestas de metas relativas a los tres pilares del desarrollo sostenible. De hecho, tal y como han identificado BHATTACHARYA, D. *et alii*, en los ODM la mayor parte de las medidas propuestas para avanzar en el desarrollo eran de carácter social, y solo en segundo lugar metas de carácter económico, mientras que el pilar ambiental se



²⁰⁰ *vid.* nota 172.

²⁰¹ BHATTACHARYA, D. ET ALII, "A Commentary...", *op. cit.*

encontraba fuertemente infra-representado²⁰². Ahora bien, en el documento final del Grupo de Trabajo Abierto se aprecia un substancial equilibrio entre los pilares social y económico. Más interesante aún es el hecho de que el pilar ambiental haya logrado duplicar su espacio.

Sin embargo, es necesario subrayar que entre la primera versión del borrador del informe y su versión final se produjo, en un tiempo limitado, un incremento notable de metas que se enmarcan en el pilar económico. Dicho cambio se podría interpretar quizás como el resultado de las presiones de los países en desarrollo (en particular por parte del G-77). De hecho, estos últimos trabajaron de forma conjunta para que se incluyera un mayor número de medidas encaminadas a la promoción del crecimiento económico, considerado como el principal de entre los tres pilares del desarrollo sostenible. El análisis que acabamos de delinear fue confirmado mediante el comentario presentado por la coordinadora de ONGs Beyond 2015, la cual afirmó que el informe del Grupo de Trabajo presentaba un excesivo hincapié en el crecimiento económico.

Además de la presencia de palabras y expresiones vagas (como *substantially improve*, *increase*, *enhance*, etc.) ya analizadas anteriormente, otro elemento que captura la atención es sin duda la falta de coherencia entre las fechas previstas para el logro de las metas. En algunos casos aparece el año 2030, mientras que en otras ocasiones leemos 2020, sin que en ningún momento se prevean metas de término medio. Además, son numerosas las metas que no cuentan con ningún objetivo temporal específico, como se evidencia particularmente, sin que ello nos cause estupor, con respecto a la propuesta de objetivo 5 “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”.

El carácter todavía incompleto de la propuesta de ODS formulada por el Grupo de Trabajo Abierto se verifica dada la presencia de numerosos porcentajes aún por establecer, reconocibles por la x%. Una y otra vez parece que el Grupo hubiera decidido aplazar las discusiones más controvertidas a la fase sucesiva de negociaciones, de carácter estrictamente intergubernamental y menos participativa con respecto a los Grupos de la sociedad civil.

Por último, otro elemento que reafirma el carácter incompleto del documento es la casi total ausencia de indicadores. De hecho, se requirió a otros organismos de negociación y estudio la elaboración de los indicadores sólo en una fase posterior a la presentación de los objetivos. Esta decisión puede entenderse debido a la especialización que supone la elaboración de indicadores para asuntos tan amplios. Sin embargo, es necesario evidenciar tres importantes efectos negativos que supuso el aplazamiento de la discusión tales como la imposibilidad de encontrar indicadores ade-

²⁰² *Ibidem*, pág. 168 y ss.

cuados para la medición de metas negociadas, además de un alargamiento de la fase de negociaciones más allá de 2015 y por último, una falta de transparencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil.

El intento de establecer una mayor coordinación e integración entre los Objetivos y sus medios de implementación por parte del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS es indudable, sobre todo si se consideran las debilidades que los ODM habían evidenciado en este mismo ámbito. Los resultados de esta mejora se traducen por un lado en el Objetivo 17, y por otro, en una serie de metas relativas a los medios de implementación en el marco del resto de objetivos, del 1 al 16.

Con respecto a las modalidades de financiación, nuestro análisis ha evidenciado dos posturas principales entre los estados durante las sesiones de Grupo de Trabajo. Por un lado, una coalición liderada por muchos países europeos que planteó la necesidad de ir más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo y construir otro tipo de financiación, frente a la postura de EE.UU. y los países del G-77, quienes reivindicaron el papel de ésta última como el motor indispensable y primario para la realización de las ambiciosas metas que la comunidad internacional estaba a punto de fijarse.

El resultado ha sido la previsión, en el Objetivo 17, tanto de la necesidad de un aumento de la movilización de recursos financieros y el fomento de las inversiones, como de unas medidas de carácter comercial, en particular relativas al ciclo de Doha. Asimismo, en relación a los Objetivos 5 y 14, en las metas de implementación se han incluido también referencias a los necesarios cambios legislativos que los estados deberán realizar en sus respectivos ordenamientos jurídicos para avanzar hacia las metas propuestas.²⁰³ Sin embargo, no queda claro el motivo por el cual esta apreciable novedad ha sido propuesta solamente en estos dos casos específicos y no de forma orgánica.

En cambio, un elemento poco novedoso es la alta concentración de medidas dirigidas a los países en desarrollo. Al igual que en ocasión de los ODM, la única obligación por parte de los países desarrollados sería el reiterado objetivo de dedicar el 0,7% de su PNB a la ayuda internacional para el desarrollo. Este elemento reafirma la falta de equilibrio dentro del denominado *partenariado global* previsto en la agenda post-2015.

De la misma manera, en lo concerniente a la elaboración de un sistema efectivo de rendición de cuentas para la agenda post-2015, el resultado del trabajo llevado a cabo por el Grupo resulta en buena medida decepcionante, dado lo incompleto y dada la escasa claridad de la propuesta presentada. Por un lado, en la versión final del informe, se aprecia la introducción de la Asamblea General

²⁰³ A título de ejemplo, véase en el citado Informe del Grupo de Trabajo Abierto a la Asamblea General (A/68/970) la meta 5.c: “Adopt and promote sound policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels”, p. 14.

de NN.UU. y de ECOSOC en el sistema de seguimiento, a diferencia de como se había delineado en un principio, cuando el Foro Político de Alto Nivel constituía el único órgano de supervisión. Pese a ello, y de forma contradictoria, fue eliminado el párrafo 17.16, que proponía establecer un sistema de monitoreo regular y voluntario de los logros hacia los ODS. La ulterior definición del sistema, indispensable para su eficacia, se aplazó entonces hasta las negociaciones intergubernamentales.

En general, las exigencias específicas de los países en situaciones especiales deberían constituir el núcleo de los programas de desarrollo. Sin embargo, el análisis de BHATTACHARYA ET ALII ha evidenciado que solamente dos metas en todo el informe están dirigidas concretamente hacia las necesidades de los países en condiciones especiales, como los Países menos adelantados (PMAs), los Países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares. Asimismo, ninguna de las metas abordaba los retos enfrentados especialmente por los estados de renta media²⁰⁴.

Dicha falta de representación de los grupos y categorías de estados que más tendrían que beneficiarse del nuevo *partenariado global* viene motivado, en mi opinión, dado el escaso espacio que estos países tuvieron a lo largo de las negociaciones. Sin embargo, durante las últimas sesiones, las propuestas respaldadas por los PMAs y otros han sido particularmente detalladas y claras con respecto a las posturas adoptadas por otros estados²⁰⁵. De la misma manera, los PMA invocaron la necesidad de que todas las metas relativas a los medios de implementación fueran vinculantes temporalmente y estuvieran expresadas mediante porcentajes y cifras bien definidas. Sin embargo, pocas de estas propuestas lograron su inclusión en el proyecto de ODS. Entre ellas, sorprendentemente, la eliminación de los subsidios a la exportación agrícola²⁰⁶.

Son muchos los instrumentos normativos internacionales, agendas y planes de acción a los que se hace referencia a lo largo de la propuesta de ODS elaborada por el Grupo de Trabajo Abierto. Sobre este asunto, la opinión de BHATTACHARYA *et alii* ha sido en general negativa²⁰⁷, sobre la base de que este tipo de información adicional limita los requisitos de claridad y simplicidad, considerados como uno de los puntos claves del éxito de los ODM que era necesario mantener. Sin embargo, metas como la 5.6, que incluyen referencias a la Plataforma de Beijing y al Programa de Acción de

²⁰⁴ BHATTACHARYA, D. ET ALII, “A Commentary...”, *op. cit.*, pág. 171.

²⁰⁵ Unas de las propuestas más interesantes presentadas por los PMA han sido la eliminación de las ayudas estatales a la agricultura en los países desarrollados, la introducción de las líneas nacionales de pobreza en el sistema de medición de los ODS, la responsabilización de los países desarrollados para sus altos e insostenibles niveles de consumo, el tema de las migraciones y la afirmación del *derecho* al más alto nivel posible de salud mental y física.

²⁰⁶ *vid.* Informe del Grupo de Trabajo Abierto a la Asamblea General (A/68/970), meta 2.b, p. 12.

²⁰⁷ BHATTACHARYA, D. *et alii*, *Ibidem*, pág. 173.

la Conferencia sobre Población y Desarrollo no limitan, a nuestro entender, la comprensión del objetivo (la garantía del acceso universal a la salud y a los derechos reproductivos).

Al contrario, enmarcar las metas propuestas en el contexto jurídico internacional permite, en nuestra opinión, clarificarlas adecuadamente. Y si bien otras opciones habrían sido igualmente deseables, como por ejemplo el uso de notas explicativas, hay que evidenciar que este tipo de referencias se observan, no casualmente, en relación a los derechos de las mujeres. De hecho, a la luz de la experiencia de los ODM, los grupos de interés y los estados que apoyaban estas reivindicaciones han intentado blindar el ODS frente a futuras amenazas de reducción de su alcance, quizás a costa de la claridad del texto.

En cambio, la referencia que el Informe hace en el contexto del objetivo 13, dedicado al cambio climático, a la Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema (UNFCCC) puede ser juzgada como un ejemplo de auto-limitación del Grupo de Trabajo. No obstante, resulta curioso el hecho de que esta referencia se haga cuando el documento en cuestión todavía no se ha adoptado.

Los miembros del Grupo decidieron entonces no prever ningún límite al aumento de temperatura en el Objetivo 17, tal y como planteaban muchos estados y ONGs, con objeto de no poner en riesgo las negociaciones de la COP21, que tuvieron lugar en París en diciembre de 2015, esto es, más de un año después de la presentación de la propuesta de ODS a la Asamblea General por parte del Grupo de Trabajo. Prueba de esta supuesta auto-limitación lo constituye el hecho de que el Objetivo 13 ha sido el único en no ser objeto de negociación y modificación en las últimas fases de elaboración del documento final del Grupo.

Otro elemento de considerable novedad y sobre el cual merece dedicar unas líneas es la referencia en el párrafo 7 del *chapeau* a la universalidad de los DD.HH. Según relevantes ONGs como Amnistía Internacional, tal referencia se configura como un hecho sin duda positivo y que marca el cambio de los ODS con respecto a los programas de desarrollo precedentes. Sin embargo, esta referencia *per se* no permite hablar de una agenda verdaderamente basada en los derechos humanos.

Las motivaciones, en concreto, residen en la falta de referencias a los llamados *core treaties*. Además, tanto los objetivos como las metas no están enmarcados en las obligaciones internacionales más relevantes en el ámbito de los DD.HH., a pesar de que una mayor especificidad no habría perjudicado la claridad de los mismos.

En cambio, como se afirma en el documento de valoración de la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto por parte de la coordinadora Beyond 2015, «clear references to human rights would

strengthen the SDGs by clarifying the responsibility and answerability of the Goals»²⁰⁸. En particular, la definición de las metas de carácter socio-económico como expresión de derechos fundamentales reconocidos habría permitido reafirmar la obligatoriedad de su implementación además de favorecer la rendición de cuentas.

De la misma manera, en relación a la reducción de la desigualdad, las ONGs formularon comentarios generalmente positivos y moderadamente optimistas, en particular con respecto a metas transformativas como la 10.3 (Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto), la 10.4 (Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad) y la 10.6 (Velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales para que estas sean más eficaces, fiables, responsables y legítimas).

Sin embargo, es evidente que no se ha tenido suficientemente en cuenta una de las hipótesis de desigualdad más actuales y problemáticas como es la desigualdad económica. A pesar de que estudios en distintas disciplinas han verificado cómo en el último decenio la brecha de la desigualdad económica entre el 10-20% más rico de la población y el resto ha aumentado de manera constante²⁰⁹, los miembros del Grupo de Trabajo Abierto han decidido no dar pasos hacia la solución de este problema estructural.

De forma conjunta con el informe del Grupo de Trabajo Abierto que contenía la propuesta de ODS, los estados presentaron, bajo invitación del presidente de la Asamblea General, sus declaraciones, explicaciones de posición y reservas.²¹⁰ Muchos estados aprovecharon esta posibilidad para presentar no solamente declaraciones de satisfacción con respecto al proceso de negociación y de agradecimiento a los co-facilitadores, sino también para expresar su decepción a cerca de algunos puntos concretos del informe.

Antes de entrar en el análisis del contenido de estas declaraciones, merece la pena dedicar espacio a reflexionar sobre el porqué no solamente los Estados, sino también la misma Asamblea General, decidieron admitir (y casi promocionar) la presentación de explicaciones sobre posiciones y

²⁰⁸ BEYOND 2015, Key comments to the Outcome Document of the Open Working Group on the Sustainable Development Goals (OWG), agosto 2014.

²⁰⁹ cf. HELLIER, J., CHUSSEAU, N., *Growing income inequalities: economic analyses*, 2013; LINGER, A., SCHUMACHER, F., *Understanding the Dynamics of Global Inequality: Social Exclusion, Power Shift, and Structural Changes*, Berlin Heidelberg, 2015; OCDE, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris, 2015.

²¹⁰ Naciones Unidas, *Explicaciones de posición y reservas sobre el Informe*, A/68/970/Add.1, 27 de octubre 2014.

reservas frente a un documento de mero valor político. Dicha utilización de conceptos jurídicos, tales como las reservas, en relación a instrumentos que al máximo pueden definirse como extra-jurídicos o para-jurídicos resulta algo sumamente interesante, con el añadido de que este novedoso tratamiento no encuentra ningún apoyo en la doctrina²¹¹, y cuya finalidad es dudosa.

A nuestro entender, este hecho concurre a la tesis de que los ODS, en este momento todavía en fase de negociación y formulación, suponen un compromiso político al cual la comunidad internacional atribuye un valor sensiblemente mayor que a otros instrumentos de *soft law*. Asimismo, se confirma la tendencia en los procesos de negociación internacional de mezclar características típicas del derecho convencional junto con otras tipologías de acuerdos de juridicidad controvertida²¹², alimentado así una cierta homogenización, para bien o para mal, entre *hard law* y *soft law*.

Como confirmación de esta interpretación, resulta particularmente interesante la definición que los delegados de Ecuador (hablando también en representación de Bolivia) enunciaron con respecto a las reservas que adjuntaron al margen de la Declaración de Rio, categorizándolas como *jurídicas*²¹³, indicando implícitamente que aquellas que estaban a punto de presentar tendrían, a su entender, el idéntico valor.

A pesar de todo lo expuesto, limitándonos a un análisis estrictamente jurídico, dichas reservas y declaraciones solo pueden configurarse como declaraciones políticas, cuyo objetivo principal es la reafirmación de la línea mantenida durante las negociaciones y que no ha encontrado un reflejo adecuado en el informe final.

Enfocando el análisis hacia el aspecto material de las reservas presentadas, la mayoría de ellas tenía como finalidad la crítica a la adopción de la meta 5.6, relativa a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Asimismo, estas reservas fueron utilizadas para reafirmar el total rechazo hacia realidades como la orientación sexual, la identidad de género, las parejas del mismo sexo y el aborto. Dicho tipo de declaraciones fueron presentadas por una coalición de estados de tradición islámica particularmente conservadora²¹⁴, tanto árabes como africanos, junto a la Santa Sede y Honduras, recreando lo que HULME había denominado la *impía alianza* con respecto a los ODM.

Además de los derechos sexuales y reproductivos, la existencia de un objetivo dedicado a la paz y la buena gobernanza se configuró también como uno de los elementos más criticados en el

²¹¹ REMIRO BROTONS, A., (ed.), *Derecho internacional*. Valencia, 2007.

²¹² cf. SHELTON, D. L., *Soft Law*, SSRN Scholarly Paper No. 1003387, 2007.

²¹³ Naciones Unidas, *Explicaciones de posición y reservas*, op. cit., p. 12.

²¹⁴ Presentaron reservas a este propósito los estados de Afganistán, Arabia Saudita, Camerún, Chad, Ghana, Irán Libia, Mauritania, Nigeria, Senegal y Yemen

contexto de estas declaraciones/reservas. Si por un lado el Grupo Árabe afirmó haber esperado una meta distinta a la recogida por el objetivo 16, en clara referencia a los países que sufren todavía la ocupación extranjera (es decir, los territorios palestinos ocupados), otros habrían preferido más bien su total exclusión. Según la delegación de Irán, por ejemplo, dicho objetivo no gozaba de un consenso adecuado y criticaba la adopción de términos no convenidos internacionalmente que imprimen parcialidad y politización.

Asimismo, la referencia a la convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar estimuló a varios estados a presentar declaraciones que de alguna forma reproducen el debate en curso sobre esta convención desde el momento de su firma. De hecho, Grecia, Chipre, Singapur, los Emiratos Árabes Unidos y México utilizaron la posibilidad de presentar reservas/declaraciones a la resolución para criticar la formulación de la meta 14.c “... para los Estados que son partes en ella...”, reivindicando su carácter de convención codificadora del derecho consuetudinario y por tanto vinculante para todos los Estados.

En definitiva, si bien el contenido de las reservas no resulta particularmente sorprendente y novedoso, su mero planteamiento plantea una importante reflexión sobre el valor que los Estados atribuyen a los ODS y a toda la Agenda Post-2015. De hecho, la presentación de reservas pone de relieve la impregnación de acuerdos no vinculantes con características consideradas típicas de instrumentos normativos rígidos, evidenciando su indudable valor político y abriendo una vía para una posterior formalización jurídica.

1.3 Desde las negociaciones intergubernamentales hasta la Declaración de la Asamblea General.

Tras la larga fase de elaboración de la Agenda 2030 en el ámbito del Grupo de Trabajo, y gracias a la implementación de mecanismos de negociación mayormente dinámicos y menos politizados, fueron emergiendo posturas que rompieron con las coaliciones históricamente consolidadas en los foros internacionales relativos a desarrollo y, como se ha visto, se pudo construir un consenso y una participación notable.

Además, la participación activa a este proceso de otros actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o del mundo sindical y empresarial, así como de expertos técnicos procedentes del mundo académico y de las distintas agencias especializadas de NN.UU., tuvo como

resultado una propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible compartida y más incluyente con respecto a la experiencia de los ODM.

Ahora bien, la definición de la Agenda 2030 no se concluyó con el fin del mandato del Grupo de Trabajo Abierto. De hecho, la tarea de este último se limitaba a la presentación de una mera propuesta, la cual había que someterse sucesivamente al control de las distintas delegaciones estatales en el marco de una fase de negociación únicamente intergubernamental. Como se verá, fue en esta ocasión que volvieron a surgir las dinámicas tradicionales de tensión entre Estados desarrollados y Países en Desarrollo. No obstante, todo ello no logró alterar el equilibrio diplomático alcanzado durante las labores del Grupo y tuvo más bien el resultado de blindar la propuesta de ODS que de allí salió.

Por las causas ahora recordadas, esta fase, que habría podido constituir el foro ideal para afinar las propuestas de ODS y las metas, para mejorar su definición o concretar los compromisos en términos cuantitativos o temporales para su realización, se limitó a un mero control del contenido de la propuesta y se su coherencia con el mandato de la Cumbre de Rio de 2012, dejando sin resolver una serie de aspectos técnicos y políticos de gran relevancia.

1.3.a Una revisión anónima y parcial de las metas.

Tras la apertura del segundo ciclo de la ronda de negociaciones, se observa como en una primera instancia el debate se enfocó en el alcance y el fin que esta segunda fase debía alcanzar. Por un lado, un grupo de países que podemos definir como desarrollados, con la reseñable excepción de EE.UU., consideraba necesario proseguir con el perfeccionamiento de los ODS tal y como habían sido presentados por el Grupo de Trabajo Abierto, dado que el informe elaborado constituía sólo un documento de base, todavía por discutir. En cambio, los Grupos representantes de los países en desarrollo (G77, los Países menos adelantados, los Pequeños estados insulares etc.) opusieron duramente su voluntad de no reabrir las negociaciones, puesto que ello habría amenazado el delicado equilibrio diplomático logrado en el marco del Grupo de Trabajo Abierto. En cambio, según su parecer, la ronda de negociaciones intergubernamentales debía afrontar más en profundidad la discusión sobre la financiación de los ODS y las modalidades de integración de dichos Objetivos en el resto de la agenda Post-2015.

De la misma manera, ambas coaliciones se confrontaron sobre el tema de la comprobación técnica de las metas que los co-facilitadores, los representantes de Irlanda y Kenia, habían propuesto. En concreto, se trataba de un análisis sobre la coherencia de las metas enunciadas en el ciclo de

negociaciones anterior con respecto al marco jurídico internacional, así como sobre su especificidad y posibilidad de medición. Dicho análisis correría a cargo de la comisión estadística de NN.UU., es decir, un organismo supuestamente imparcial y técnico.

El argumento principal de China y del G-77, contrario a la revisión técnica de las metas, era que el resultado habría sido negativo para sus intereses, desestabilizando además el equilibrio logrado entre las tres dimensiones del desarrollo en el documento final del Grupo de Trabajo Abierto²¹⁵. En cambio, Alemania y Australia en particular apoyaron la idea de una revisión técnica que optimizara el impacto de las metas ya negociadas, a través de una posible reformulación más coherente con otros planes de acción o agendas.

El resultado fue la presentación, durante la 3ª sesión de negociaciones, de una propuesta de revisión para 19 metas²¹⁶. A diferencia del informe sobre los indicadores, que será analizado más adelante y que es un producto explícito de la Comisión estadística de NN.UU., la paternidad de la propuesta de revisión de estas 19 metas no resulta clara. De hecho, en su declaración, el representante del G-77 y China afirma: «The Group would appreciate clarification on the origins of the text, how it was compiled and which stake-holders were involved in that exercise»²¹⁷. Además, lamenta la escasa antelación con la que el documento fue presentado, hecho que no permitió, según el representante del Grupo, consensuar una postura colectiva clara sobre las propuestas presentadas.

También resulta relevante la postura de Australia, que en su declaración afirma su parecer positivo con respecto a la revisión técnica, mientras que por otra parte evidencia su escasa ambición y sugiere la posibilidad de modificar algunas de las propuestas con objeto de aumentar aún más su calidad²¹⁸. Este planteamiento seguía la misma dirección de las declaraciones de otros países desarrollados, que pusieron sobre la mesa su interés en revisar no solamente las 19 metas citadas, sino también todas aquellas que pudieran acoger una reformulación.

²¹⁵ Declaración en representación del Grupo de los 77 y China por parte del embajador Kingsley J.N. Mamabolo, representante permanente de la República Sudafricana en las NN.UU. y presidente del Grupo de los 77 en ocasión de la 3ª sesión de negociaciones intergubernamentales sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 (Nueva York, 23 de marzo de 2015); acceso desde: <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=150323>

²¹⁶ *Targets in the Proposed SDGs framework*, accedido desde: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6769Targets%20document__March.pdf

²¹⁷ Declaración en representación del Grupo de los 77 y China por parte de Thembele Ngculu, asesor de la misión permanente de la República de Sudáfrica en las NN.UU. en ocasión de la 3ª sesión de negociaciones intergubernamentales sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 (Nueva York, 25 de marzo de 2015); acceso desde: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13465group77.pdf>

²¹⁸ Declaración por parte de Kushla Munro, Asistente secretario del Departamento de Asuntos exteriores y Comercio de Australia, *Post 2015 Sustainable Development Goals and Targets Session: Goals and Targets* (Nueva York, 25 de marzo de 2015); acceso desde: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13481australia2.pdf>

A pesar de las polémicas surgidas alrededor de la propuesta de revisión técnica, no ha sido posible encontrar informaciones sobre las motivaciones que llevaron a proponer modificaciones solamente con respecto a esas 19 metas. De la misma manera, por lo que puede deducirse a través de los documentos libremente accesibles hasta el día de hoy, el origen del documento tampoco ha sido aclarado.

En cambio, las opiniones de los grupos representantes de la sociedad civil sobre la revisión técnica de las metas fueron generalmente positivas. En particular, la enmienda propuesta para la meta 6.3 dedicada a la calidad del agua fue considerada como una mejora sumamente interesante, aunque las organizaciones evidenciaron el hecho de que algunas de las propuestas de modificación no concordaban exactamente con los acuerdos internacionales ya vigentes en la materia. A su entender, además de ser incoherentes con la normativa existente, algunas suponían además una disminución en el nivel de ambición de las metas mismas.

En este contexto, resulta sorprendente el hecho de que finalmente se aceptaron en bloque todas las propuestas de modificación presentadas por los co-facilitadores, tal y como testimonia el pasaje entre el primer borrador de la declaración²¹⁹ y el documento definitivo²²⁰. El resto de las metas y objetivos permanecieron inalterados, conservando la forma en la que fueron enunciados por el Grupo de Trabajo Abierto en septiembre de 2014. Puede afirmarse entonces que el compromiso logrado permitió la modificación parcial de las metas. Modificación limitada a las 19 metas identificadas por los co-facilitadores, secundando así las presiones de los países desarrollados y, de alguna forma, también de la propia NN.UU., mientras que las restantes no sufrieron enmiendas en contra de lo planteado por los países en desarrollo.

Es evidente que el resultado de las modificaciones no es indiscutible puesto que el objetivo de mejorar la coherencia y evitar duplicidades entre las metas, así como aquellos de aumentar su concreción, su enfoque hacia la acción y su posibilidad de medición no parecen haberse realizado adecuadamente.

En primer lugar, la justa intención de eliminar del texto los porcentajes todavía no establecidos (indicados con x%) produjo resultados incoherentes entre sí. Por un lado, en algunos casos el porcentaje se borró totalmente del texto, como en el caso de la meta 11.b. En otros casos, en cam-

²¹⁹ *Transforming our World by 2030: A New Agenda for Global Action*, Zero draft of the outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda, 3 de junio 2015, acceso desde: <http://www.un.org/youthenvoy/2015/06/zero-draft-outcome-document-adopt-post-2015-development-agenda/>

²²⁰ *Transforming our World: the 2030 Agenda for Global Action*, Final draft of the outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda, 8 de julio 2015, acceso desde: http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf

bio, fue sustituido mediante locuciones lingüísticas de carácter indefinido, como “sustancialmente”, como demuestra el caso de la meta 9.5. Más aún, asistimos a casos de porcentajes indefinidos que se transformaron en valores absolutos, como en el caso de la meta 4.4, donde el texto citaba “By 2030, increase by [x] per cent the number of youth and adults who have relevant skills...”, y que finalmente se convirtió en “By 2030, ensure that **all** youth and adults have relevant skills...”. Esta enmienda no solamente parece ir en contra de la necesidad de concretizar las metas, expresada en varios foros tanto por los Estados como por los representantes de NN.UU., sino que también, tal y como expresa justamente STEVEN, la convierte en una meta “unsanely ambitious”²²¹.

De igual forma, en vez de simplificar el texto de los objetivos y las metas, según una línea claramente definida durante las negociaciones y que había permitido evitar muchas de las enmiendas propuestas por los grupos principales (sobre todo por el grupo de las ONGs), en el caso de la meta 3.2 la modificación presentada por los co-facilitadores se mostraba en sentido contrario. De hecho, al texto originario de la meta²²² fue añadida una innecesaria aclaración que bien habría podido preverse a nivel de indicadores, evitando así la sobrecarga de un documento ya demasiado extenso²²³.

Además, a pesar de las tendencias no particularmente optimistas en algunos sectores, en determinados casos las fechas límites de las metas relacionadas no han sido alineadas con la fecha global de 2030, sino que prevén su realización dentro de 5 años desde la adopción de la agenda. Según opina STEVEN, en relación a la meta 12.4, el hecho de que la precedente meta establecida en 2002 en materia de productos químicos y desechos haya quedado lejos de ser alcanzada a día de hoy, hace dudar de que en tan solo 1.825 días pueda efectivamente verificarse la realización del nuevo objetivo²²⁴.

Por último, la tendencia ya enunciada con respecto a la ultra-simplificación de algunos objetivos se materializó también en relación a las metas sobre los medios de implementación. A modo de ejemplo, la meta 4.c, con motivo de la imposibilidad técnica de medir el aumento de las calificaciones de los docentes en los países en desarrollo, prevé en su última versión el objetivo de que todos

²²¹ STEVEN, D., “Five Ways the Co-Facilitators Have Made the Post-2015 Targets Worse”, en *Global Dashboard*, 31 de marzo 2015, acceso desde: <http://www.globaldashboard.org/2015/03/31/five-ways-the-co-facilitators-have-made-the-post-2015-targets-worse/>

²²² Meta 3.2: “By 2030, end preventable deaths of newborns and children under 5 years of age”

²²³ El texto de la meta 3.2 propuesto por los co-facilitadores y aprobado en el seno de las negociaciones intergubernamentales preve: “By 2030, end preventable deaths of newborns and children under 5 years of age, *with all countries aiming to reduce neonatal mortality to at least as low as 12 per 1,000 live births and under-5 mortality to at least as low as 25 per 1,000 live births*”.

²²⁴ STEVEN, D., *Ibidem*.

los alumnos tengan docentes cualificados para 2030. Según STEVEN, esta meta no sería solamente demasiado ambiciosa, sino que además estaría motivada por la convicción de que aumentar las calificaciones de los profesores es la manera más efectiva de alcanzar la educación de todos los niños y niñas²²⁵. Sin embargo, a día de hoy, ningún estudio evidencia una relación de causalidad entre una mayor calificación del personal docente y la mejora de los resultados educativos entre los alumnos de los países en desarrollo²²⁶.

En cambio, en el caso de la meta 3.b, relativa a la Declaración de Doha de 2001 sobre los acuerdos ADPIC y la salud pública²²⁷, la propuesta avanzada por los co-facilitadores no llegó a ser aceptada. En principio, se había avanzado la idea de revisar la meta dado que el texto de la Declaración no limita la aplicación de excepciones, tal y como prevé el Acuerdo sobre los ADPIC con respecto a los medicamentos esenciales.²²⁸ Para adecuar el contenido de la meta con el de la Declaración resultaba necesario, según los co-facilitadores, eliminar toda referencia a la vacunación, a los países en desarrollo y a la provisión del acceso universal a los medicamentos. De esta manera, el texto de la meta se habría modificado de manera substancial, amenazando el equilibrio logrado en el marco del Grupo de Trabajo Abierto²²⁹. Sin embargo, la hipótesis de que hayan sido los mismos co-facilitadores quienes hayan propiciado un paso atrás no resulta demasiado convincente. Con probabilidad, las presiones ejercidas con sutileza por algunos países desarrollados u organizaciones regionales, como la U.E., en los cuales reside una poderosa industria farmacéutica, no han sido aceptadas por el temor a desequilibrar el texto en exceso y provocar la dura reacción pública de los países en desarrollo²³⁰.

De igual forma, la meta 14.c vivió hasta el final un recorrido complejo. Dicha meta, dedicada a los medios de implementación para el uso sostenible de los océanos y de sus recursos, puesto que la propuesta presentada por los co-facilitadores en el marco de la 3ª sesión de negociaciones intergubernamentales no encontró el apoyo suficiente y la cuestión quedó irresuelta hasta el último mo-

²²⁵ STEVEN, D., “Five Ways...”, *op. cit.*

²²⁶ UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2013/4. Teaching and Learning: Achieving quality for all*, Paris, 2014.

²²⁷ OMC, *Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública*, WT/MIN(01)/DEC/2, adoptada el 14 de noviembre de 2001, accedido desde: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.pdf

²²⁸ Para una útil profundización sobre el tema, *cf.* ALLARD SOTO, R., “Medicamentos esenciales y Acuerdo sobre los ADPIC: colisión entre el derecho a la salud y el derecho de propiedad intelectual”, en *Salud Colectiva*, n. 11 (marzo), 2015.

²²⁹ La explicación del porqué la propuesta de meta 3.b finalmente no fue considerada admisible se encuentra en el *Zero draft*, v. nota 206, p. 36.

²³⁰ *cf.* SENGUPTA, R., “Sustainable Development Goals and Targets should not be re-opened, says South”, en *Third World Network*, 31 de marzo de 2015.

mento. En cambio, el texto del objetivo, que no sufrió revisiones entre las dos citadas versiones del borrador, resulta profundamente mutado en la versión definitiva aprobada por la Asamblea General en septiembre 2015²³¹.

En particular, en la última versión se evidencia un cambio importante con respecto al valor que se reconoce a la Convención de Jamaica. Si antes se afirmaba la aplicación de la CDM solamente frente a los estados suscriptores, en la versión final se reproduce sin modificaciones el texto del párrafo 158 de la Declaración de Rio+20 “El futuro que queremos”, en la cual la Convención de Jamaica se define como codificadora del derecho internacional, entendemos consuetudinario, y como un instrumento fundamental para garantizar la sostenibilidad del uso de los recursos marinos y oceánicos. De esta forma, la primera opción, apoyada implícitamente por aquellos Estados no suscriptores de la Convención (en primer lugar EE.UU.), fue superada por otra que reivindica el valor general de las normas contenidas en la CDM.

1.3.b El debate sobre los indicadores

Contemporáneamente a la presentación de las propuestas de revisión de las 19 metas, la Comisión estadística de las NN.UU. publicó, bajo invitación de los co-facilitadores, un informe que contenía una propuesta provisional de indicadores para el monitoreo de la agenda post-2015. Como especificó la misma comisión en su informe²³², el proceso de desarrollo de un sistema de indicadores adecuado habría necesitado mucho más tiempo, por lo cual fue sugerida como fecha para presentar una lista inicial de indicadores el mes de junio de 2015. Se puede afirmar que el fin de este primer documento era por tanto comunicar a los Estados que el proceso estaba en curso, además de fijar los principios que se habrían seguido a lo largo de la labor.

Tal y como se observa en el informe²³³, además de solicitar *inputs* a los Estados, de los que 70 contestaron proponiendo indicadores, la comisión analizó 304 indicadores elaborados por expertos

²³¹ En la versión original, el texto de la meta 14.c citaba: *Garantizar la plena implementación del derecho internacional, tal como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para los Estados partes, incluyendo, cuando resulte posible, acuerdos regionales e internacionales vigentes para la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos por parte de los Estados que hayan firmado dichos acuerdos* (traducción no oficial). En cambio, en la versión definitiva, se establece: *Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento “El futuro que queremos”*.

²³² Naciones Unidas, *Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda* [documento de trabajo], presentado durante la 3ª sesión de negociaciones intergubernamentales, 23 de marzo de 2015, accedido desde: sustainabledevelopment.un.org

²³³ *Ibidem*, pág. 4.

de las agencias especializadas, evaluándolos en relación a su viabilidad, idoneidad y relevancia. De esta manera, a todas las propuestas se atribuyó una valoración²³⁴ cuyo análisis evidencia la escasa calidad de los indicadores propuestos para la medición de los ODS desde el 10 hasta el 16, aquellos más novedosos.

Como conclusión de esta exposición preliminar, la Comisión estadística describió la hoja de ruta para la elaboración del marco de indicadores para la agenda post-2015, a través de la creación de la IAEG-SDGs, inter-agencia similar a la que elaboró los indicadores de los ODM. La misma tendría que presentar una propuesta final a la Comisión estadística para diciembre 2015, después de la adopción de la agenda por parte de la Asamblea General. Sin embargo, ya se preveía que el proceso de creación del marco de indicadores se extenderá más allá de la fecha indicada, dada la complejidad y el gran número de objetivos y metas a medir.

Durante la última jornada de la sesión de negociaciones de marzo, los co-facilitadores registraron un cierto consenso sobre la oportunidad de que la Comisión estadística siguiera trabajando hasta marzo de 2016 y que además dichos indicadores permanecieran al margen de la negociación intergubernamental. Sin embargo, la gran mayoría de los países, en particular el G-77 y China, no solamente reivindicaron que estos futuros indicadores sirvieran en exclusiva para el monitoreo global, sino también la necesidad de que los Estados proporcionaran un cierto control y liderazgo político sobre la misma Comisión, la cual tendría que presentar informes actualizados y regulares sobre su labor²³⁵.

Compartiendo estos puntos, la delegación de India criticó la presión innecesaria que los co-facilitadores habían ejercitado supuestamente sobre la Comisión a fin de obtener un informe para las negociaciones de marzo²³⁶. A su entender, el hecho de contar con una serie de indicadores todavía prematuros podía llevar a confusión y a interpretaciones erróneas. Además, la escasa calidad de la mayoría de los indicadores presentados (v. gráfico) cuestiona la utilidad de difundir esta primera valoración. No obstante, el representante indio no se alineó con el G-77 y China en cuanto a la ne-

²³⁴ *vid.* el gráfico en la página sig. Las valoraciones indicadas expresan, respectivamente indicadores factibles y muy relevantes (AAA); indicadores factibles solo a través de un gran esfuerzo pero muy relevantes (BAA); indicadores factibles solo a través de un gran esfuerzo y después de ulteriores discusiones, pero muy relevantes (BBA); indicadores factibles solo a través de un gran esfuerzo y bastante relevantes (BBC); indicadores difícilmente factibles aún a través de un gran esfuerzo y bastante relevantes.

²³⁵ Declaración en representación del Grupo de los 77 y de China por el embajador Kingsley Mamabolo, representante permanente de la República de Sudáfrica en las NN.UU. y presidente del Grupo de los 77, en ocasión de la 3ª sesión de negociaciones intergubernamentales sobre la agenda de Desarrollo post-2015 (Nueva York, 23 de marzo de 2015), accedido desde: sustainabledevelopment.un.org

²³⁶ Intervención del delegado de India Adarsh Swaika durante la 3a sesión de negociaciones intergubernamentales sobre la Agenda de Desarrollo post-2015, accedido por: sustainabledevelopment.un.org

cesidad de un control intergubernamental sobre la labor de la Comisión, reconociendo su valor meramente técnico.

Mientras que el perfil de los países desarrollados se mantiene particularmente bajo en este punto, la declaración de grupo de ONGs Beyond 2015²³⁷ evidencia el problema de la transparencia y de la apertura hacia la sociedad civil durante el proceso de elaboración de los indicadores, elemento ignorado en las declaraciones gubernamentales hasta aquel momento. De hecho, el grupo reconoce la necesidad de que esta labor sea conducida por técnicos y ex-

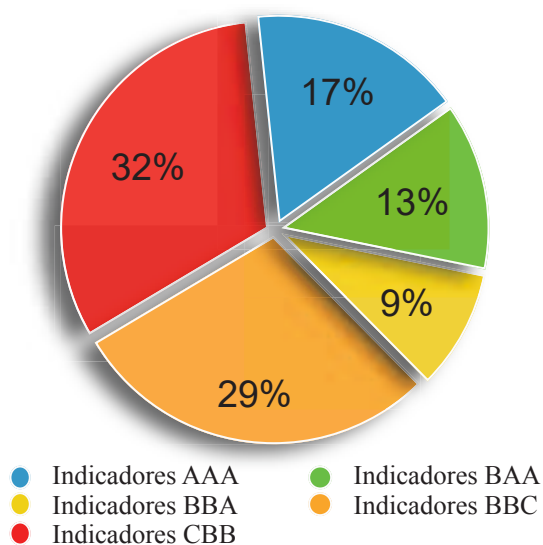
pertos, pero también reivindica la experiencia y los conocimientos en este ámbito de los expertos de la sociedad civil, cuya aportación podría resultar útil para la creación de un sistema de medición innovador, como ya había sucedido en el Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS.

Además, Beyond 2015 apuntó a la voluntad de la Comisión, con el apoyo de la mayoría de los Estados, de elaborar una lista de indicadores lo más reducida posible, afirmando en cambio, que poner un límite máximo a los indicadores no conllevaría necesariamente mejores resultados. En particular, se resaltó la necesidad de elaborar también indicadores de tipo cualitativo, ausentes en el informe de la Comisión, y de elaborar sistemas de medición del desarrollo que superen el PIB. De la misma manera, el grupo de ONGs invitó a la Comisión y a los Estados a considerar la posibilidad de establecer, en el marco de los indicadores, el principio de no regresión y un sistema de medición eficaz para el monitoreo de las libertades civiles.

1.3.c La Declaración

La discusión sobre el documento final que debía introducir y presentar la Agenda post-2015 ante la comunidad internacional se realizó en dos etapas, haciendo hincapié en las motivaciones que llevaban a su formulación y la ambición que la misma expresaba. En primer lugar, los co-facilitadores optaron por establecer una fase de inventario en enero 2015, adoptando la misma técnica utili-

Valoración de las propuestas de indicadores por la Comisión estadística de NN.UU.



²³⁷ Declaración de Gomer Padong por parte de Beyond 2015 durante el diálogo interactivo con los grupos principales y otros actores clave, 25 de marzo de 2015, accedido desde: sustainabledevelopment.un.org.

zada al principio del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS. Esta fase de presentación, libre de prioridades y puntos de vista por parte de los Miembros, permitió la elaboración de una breve lista de elementos clave (*elements paper*)²³⁸, presentada a los Estados antes de la sesión de febrero, con el objetivo de estimular sus reflexiones de forma propositiva.

Durante la segunda sesión del proceso de negociación intergubernamental, los Estados tuvieron la posibilidad de expresar sus opiniones con respecto a la lista de elementos claves distribuida durante los días precedentes a la sesión. La discusión se enfocó en particular sobre la necesidad de lograr una comunicación eficaz de la agenda 2030 a través de un lenguaje nuevo y “fresco”, opinión expresada en especial por los países desarrollados. En cambio, el G-77 y otros países en desarrollo mostraron una actitud más cautelosa, invitando a sus pares a evitar la mención de conceptos que no gozaran de un amplio consenso internacional, como algunos de los que aparecían en la lista de elementos (*just societies*, *institutional failures*, *environmental stewardship*, etc.).

En opinión de la delegación sudafricana, representante del G-77 y China, la Declaración debía reflejar compromisos ya logrados como la Declaración de Río+20 o como los párrafos introductorios del informe sobre los ODS (el llamado *chapeau*), reafirmando en primer lugar el principio de responsabilidad común pero diferenciada²³⁹. Sin embargo, se toparon nuevamente con la oposición de los miembros de la U.E..

En la sesión de marzo, los co-facilitadores llegaron con un único documento de discusión, sin llegar a definirlo *zero draft*, elaborado a partir de los elementos surgidos en los meses precedentes. Analizando en detalle el contenido de este primer borrador, SENGUPTA observa, con referencia al principio de responsabilidad común pero diferenciada, que “[i]t is curious CBDR finds a cursory mention within brackets considering this was the most consistent ask across the developing countries. The dilution of the principles perhaps is a clear indication of the battles that are to come over the Declaration”²⁴⁰.

²³⁸ Naciones Unidas, *Elements Paper for Declaration Discussion*, 5 de febrero de 2015, accedido desde: sustainabledevelopment.un.org. Según algunas delegaciones de países en desarrollo, los elementos presentados en dicho documento son reproductivos de los seis elementos esenciales propuestos por el Secretario General en su informe sobre los ODS: dignidad, personas, prosperidad, planeta, justicia, y colaboración. Estos elementos no gozaron de una acogida positiva, en cuanto su objetivo no era muy claro. Muchas delegaciones temieron que estas categorías llevaran a una reagrupación de los ODS, poniendo en riesgo el compromiso logrado en el Grupo de Trabajo Abierto.

²³⁹ *vid.* “Summary of the Second Session of Intergovernmental Negotiations on the Post-2015 Development Agenda: 17-20 February 2012”, en *Earth Negotiations Bulletin*, International Institute for Sustainable Development (IISD), vol. 32, n. 15, 23 de febrero 2015; SENGUPTA, R. Y ALAS, M., “Post-2015 Development Agenda Declaration: One Step Forward, Two Steps Backward?”, en *Third World Network Info Service on UN Sustainable Development* (Mar15/02), 5 de marzo de 2015.

²⁴⁰ SENGUPTA, R., “Post-2015 Agenda Declaration: Deep North-South Differences (Part II)”, en *Third World Network Info Service on UN Sustainable Development* (Mar15/03), 10 de marzo 2015, acceso por: <http://www.twn.my/title2/unsd/2015/unsd150303.htm>.

Cuando en junio, durante la sexta sesión de negociaciones²⁴¹, los co-facilitadores presentaron el primer borrador oficial de la Declaración, éste fue acogido con un sentimiento general de consenso sobre su estructura y su valor como base adecuada para las negociaciones. Sin embargo, el G-77 y China no dudaron en criticar la elección de elaborar un nuevo preámbulo, considerándolo redundante e inútil, puesto que ya se había logrado elaborar un texto con un objetivo parecido en el marco del Grupo de Trabajo Abierto con el *chapeau*. En cambio, Reino Unido, Islandia, Alemania, España, Finlandia y Rusia se expresaron a favor de su mantenimiento, en particular con el fin de tener a disposición un texto útil para su difusión y comunicación hacia el público no especializado.

Además de algunas declaraciones relativas a puntos que las delegaciones querían evidenciar, como la multidimensionalidad de la pobreza (Colombia, México, Panamá y Perú) o un mayor equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible (México, Vietnam, Bangladesh, el grupo AOSIS, Francia, Noruega, Alemania y Liechtenstein), el debate más interesante y acalorado se desarrolló nuevamente entorno al principio de responsabilidad común pero diferenciada.

De hecho, este pilar, ya ampliamente debatido durante todas las sesiones precedentes y que constituyó uno de los puntos más controvertidos entre países desarrollados y en desarrollo, fue analizado en este caso de forma más doctrinaria gracias a la intervención de la delegación india. A través de la voz de su representante permanente Amit Narang, la coalición de los países en desarrollo favorables a la introducción de este principio como elemento básico de la agenda intentó disipar seis mitos que lo rodeaban y que merecen particular atención.

En primer lugar se llegó a la conclusión de que tal principio no contradecía la universalidad de la agenda, sino que imponía una diferenciación en su aplicación. En segundo lugar, la declaración evidenció como dicho principio sigue siendo relevante, dado que también el Foro Político de Alto Nivel había hecho referencia a él en una de sus últimas reuniones. Además, el delegado intentó desmontar el argumento principal utilizado por los países desarrollados en contra de la introducción de este principio en la agenda (es decir, su limitación al ámbito medioambiental), afirmando que “Environmental action is not a silo anymore, it underpins the entire agenda. Ipso facto, it is only natural that this principle is equally valid for the entire agenda too”²⁴². Así mismo, animó a todos

²⁴¹ En este párrafo y en los siguientes se tomará como referencia el informe resumido publicado por el *Earth Negotiations Bulletin* del día 28 de junio 2015 puesto que las declaraciones estatales anteriormente publicadas en la página relativa a las negociaciones de la agenda post-2015 (sustainabledevelopment.un.org) se han removido en el mes de mayo 2016.

²⁴² Intervención de D. AMIT NARANG, Consejero de la Misión Permanente de la India sobre Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, 6ª sesión de Negociaciones Intergubernamentales sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, 23 de junio 2015; disponible en el informe de *Third World Network Info Service on UN Sustainable Development* (Jun15/02).

los miembros a que reflexionaran sobre la evidente desigualdad todavía existente entre los países, tanto a nivel de emisiones como en lo que respecta a la presencia en las instituciones de gobernanza global. Todo ello supondría entonces la necesidad de reafirmar la diferenciación en la implementación de la agenda, manteniendo firme su universalidad.

Otro elemento de fricción, que ya se había manifestado en todas las precedentes fases de la negociación, como son los derechos humanos, continuó en el centro del debate, sin que se delineara una clara demarcación entre países del Norte y del Sur del planeta. De hecho, el grupo de los países africanos no perdieron la ocasión para criticar el excesivo énfasis sobre los derechos humanos mostrado en el borrador, mientras que Costa Rica opuso una línea totalmente contraria. En concreto, la delegación del país centroamericano abogó por una mención más clara del estado de derecho, la construcción de sociedades justas y democráticas, además de una referencia más fuerte a todos los tratados internacionales contra todo tipo de discriminación, en favor de los derechos humanos, de la igualdad de género y de la tutela del medio ambiente.

De la misma forma, muchos de los Países en desarrollo, en particular africanos, intentaron modificar el equilibrio de la Declaración hacia un mayor reconocimiento de la necesidad de acabar con la pobreza extrema, limitando las referencias al desarrollo sostenible incluso en el título de la Agenda, la cual de hecho no incluirá las palabras “desarrollo sostenible” hasta la versión final. Probablemente, el miedo de que un excesivo enfoque sobre la tutela ambiental redujera el impacto de las medidas contra la pobreza estaba muy presente. En este contexto, los países de Latinoamérica se configuraron como verdaderos elementos de encuentro entre las dos macro-posturas de los países del Norte y del Sur, reafirmando en todo momento la importancia del principio de responsabilidad común pero diferenciada y de la interdependencia entre sostenibilidad ambiental, desarrollo económico y derechos humanos.

Superando el análisis de los temas centrales de la discusión y llevando la mirada a la modalidad con la cual se estaba desarrollado la negociación sobre el texto de la Declaración, resulta particularmente interesante la intervención de co-facilitador Kamau (Kenya). A la luz de la actitud particularmente rígida de algunas delegaciones, sintió la necesidad de recordar a los Miembros que la dinámica de negociación de la agenda post-2015 se suponía diferente con respecto a otros procesos tales como la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. No se trataba de negociar un instrumento legalmente vinculante, sino una declaración de intenciones de todos los

Miembros de Naciones Unidas, objetivo que evidenciaba el sinsentido de un debate cerrado y poco fluido, centrado en cada palabra y cada coma²⁴³.

A nuestro entender, este tipo de afirmación viene a confirmar la tendencia de los Estados a tratar la Declaración sobre la Agenda Post-2015 y sus Objetivos como si de un instrumento jurídico vinculante se trata, extremo que ya se evidenció anteriormente en ocasión de la petición expresada por muchos Estados de incluir reservas a la misma. Si por un lado esta actitud podría suponer una voluntad de limitar la ambición y el alcance de los compromisos nacionales en la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo sostenible mediante negociaciones agotadoras, desde otra perspectiva, puede igualmente evidenciar cómo a nivel psicológico los Estados atribuyeron un cierto grado de juridicidad (no formal) al instrumento objeto de análisis y de la que carecía *per se*, además del temor a la eventualidad de que este instrumento se convirtiera en una arma de presión política exagerada.

El resultado de las últimas sesiones frenéticas fue una importante revisión de la Declaración, tanto en sus párrafos de introducción como en la parte relativa a los objetivos y metas, que merece ser analizada en detalle. Tanto el preámbulo como las “5 Pes” iniciales, (personas, planeta, prosperidad, paz y *partnership* (*alianza* en castellano) fueron simplificados sustancialmente, eliminando las referencias a aspectos concretos como la igualdad de género, la participación de los ciudadanos, así como las problemáticas medioambientales de la pérdida de biodiversidad y la desertificación. Aún más llamativa es la renuncia, en el párrafo dedicado a la paz, de cualquier mención a la buena gobernanza, la justicia y los DD.HH.²⁴⁴.

Con respecto al borrador inicial y a la revisión del mismo llevada a cabo en julio de 2015, en el proyecto de resolución se vuelve a reafirmar, en el primer párrafo, que la lucha contra la pobreza, reconocida en su multidimensionalidad, se configura como el primer objetivo de la agenda y como requisito indispensable para lograr el desarrollo sostenible. De esta forma, los países menos adelantados y algunos países desarrollados como EE.UU. lograron desplazar la balanza de la Declaración hacia este elemento, considerándolo como prioritario frente al pilar medioambiental o económico. Dicho cambio, que seguramente constituye un elemento de reflexión sobre el equilibrio político que esta modificación implica, no se puede considerar un total paso atrás. El reconocimiento de la mul-

²⁴³ *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 32, n. 19, 28 de junio 2015, p. 19

²⁴⁴ Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, A/70/L.1, 18 de septiembre de 2016, p. 2.

tidimensional de la pobreza, de hecho, constituye la afirmación de un elemento ausente en los predecesores de los ODS, por el que muchos sectores de la sociedad civil habían luchado.

La importancia de enmarcar la Agenda 2030 en la red de convenciones y planes de acción internacionales existentes y reforzar su base lógica y jurídica había sido expresada desde el principio de las negociaciones. Sin embargo, también se evidenció la necesidad de estructurar el texto de la resolución de forma menos puntillosa para que pudiera ser entendida por todos. Con este objetivo, los Estados habían acordado el uso de notas a pie de página, en las que citar los instrumentos jurídicos relevantes sin obstaculizar la lectura. Pese a ello, en la versión final notamos como, en el párrafo “nuestros principios y nuestros compromisos”²⁴⁵, todas las agendas y las convenciones internacionales en tema de desarrollo se citan directamente en el texto, mientras que los instrumentos de protección de los DD.HH. solo reciben una referencia genérica (“los tratados internacionales de derechos humanos”).

Además, como ha referido DONALD, la negociación sobre las referencias a los DD.HH. fue acalorada y enfrentó duramente una extemporánea coalición de países desarrollados y en desarrollo (muchos Estados de Latinoamérica, EE.UU. y U.E.) con el grupo Africano y de los países árabes. Estos últimos declararon su contrariedad frente a todas aquellas referencias a hipótesis de discriminación basadas en la identidad de género y de los grupos LGBTI. El resultado al que se llegó fue la reutilización del lenguaje ya establecido en Rio en 2012, que deja abierta una lista de tipologías de discriminaciones que no pueden ser aceptadas (pár. 19)²⁴⁶.

Además, en ambas versiones se afirma que la Agenda tiene el objetivo de realizar el pleno goce de los derechos humanos y de las libertades individuales para todas las personas sin discriminación. Para ello, sigue en ambos casos una lista de hipótesis de discriminación que también recoge la versión final²⁴⁷. Sin embargo, en esta última desaparecen las importantes referencias al hecho de que la Agenda abarca todos los derechos y que su realización forma parte de los compromisos contenidos en la Declaración. En concreto, el texto definitivo se limita a unas reafirmaciones generales sobre la importancia de los instrumentos internacionales relativos a los DD.HH. y a la obligación de los Estados de respetarlos, protegerlos y promoverlos (y no asegurarlos). Este cambio semántico no

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁶ DONALD, K., “Strong commitments to human rights survive in final SDG text, despite sordid final compromises”, *Center for Economic and Social Rights*, 5 de agosto de 2015. <http://cesr.org/article.php?id=1758>.

²⁴⁷ En el primer borrador se citan como hipótesis de discriminación a motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, cultura, estatus migratorio, opiniones políticas y de cualquier otra índole, origen social y nacional, situación económica, nacimiento o discapacidad. En la segunda versión, la lista aparece abierta, puesto que se le añade la locución: “o cualquier otra condición”.

se puede considerar neutral, puesto que en nuestra opinión interrumpe el recorrido lógico que ve en la realización de los DD.HH. una etapa en el establecimiento de un nuevo modelo de Desarrollo y viceversa.

A pesar de estas graves limitaciones también es posible identificar elementos positivos que de alguna forma equilibran los fallos apenas expuestos y conectan la agenda y sus compromisos con el sistema internacional de tutela de los Derechos Fundamentales. Con respecto a las versiones precedentes, a lo largo del texto aumentan las referencias a conferencias y cumbres mundiales, así como a los pueblos indígenas, grandes olvidados de la agenda. También se afirma de manera clara la importancia de aplicar la perspectiva de género transversalmente a todas las medidas previstas en la Agenda 2030, respondiendo de esta manera a una de las críticas principales lanzadas contra los ODM y su implementación.

Resulta particularmente interesante subrayar que en las últimas sesiones no solamente se modificó la Declaración que debía acompañar a los ODS, sino que también algunas metas sufrieron cambios, a pesar de que su negociación se consideraba cerrada con el fin del Grupo de Trabajo Abierto. Los países en desarrollo mantuvieron una línea muy clara contra cualquier revisión, considerando que, de producirse, podía suponer una amenaza al delicado equilibrio logrado. Sin embargo, tanto elementos de Naciones Unidas como la coalición de los países desarrollados (con la Unión Europea en primer lugar) apoyaron la posibilidad de revisar los ODS y sus metas a la luz de un estudio técnico operado por la Comisión Estadística de NN.UU..

No resulta fácil expresar un juicio bien fundado sobre esta cuestión, dado el carácter sumamente técnico y específico de los conocimientos requeridos al respecto. Sin embargo, no puede obviarse la innovación que supuso la inserción de una prueba técnica en la elaboración de un texto jurídicamente no vinculante y de alto valor político. Si de una parte puede justificarse por la necesidad de valorar el realismo de los compromisos alcanzados, no podemos obviar la difícil imparcialidad de una revisión técnica. Por todo ello, es comprensible la contrariedad que la coalición de países en desarrollo expresó sobre esta cuestión, ante el temor de que la revisión técnica pudiera transformarse en el caballo de Troya de los países desarrollados con el fin de limitar la ambición de los ODS y sus metas en determinados ámbitos. De alguna forma, esto parece confirmarse con respecto al derecho al agua y al saneamiento, por el cual muchos actores sociales se había movilizado durante las negociaciones, y cuyo alcance ha sido reducido a petición de EE.UU., quien cuestionó su efectiva realización a partir de la versión original²⁴⁸.

²⁴⁸ *vid.* DONALD, K., “Strong commitments to human rights”, *op. cit.*

2. Los otros procesos de negociación relacionados con la Agenda Post-2015: financiación de la ayuda y cambio climático

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo análisis ha ocupado gran parte del trabajo hasta a este punto, se configuran como el elemento central de la nueva Agenda para el Desarrollo más allá de 2015 pero no como el único. De hecho, otros procesos fundamentales de negociaciones se han realizado contemporáneamente al de los ODS. Nos referimos en particular a la Conferencia de Addis Abeba de 2015 sobre Financiación para el Desarrollo²⁴⁹ y la Conferencia COP21 de París de diciembre del mismo año sobre el cambio climático²⁵⁰.

El objetivo de este apartado será poner en relieve las interconexiones entre estos distintos procesos, separados, pero con elementos comunes, y delinear de forma sintética los contenidos relevantes para el análisis general y final de la Agenda post-2015. Esta labor resulta particularmente necesaria dado que las dos conferencias están citadas en el texto de la resolución “Transformar nuestro mundo” y completan lo que no se pudo establecer en el Grupo de Trabajo Abierto y en las negociaciones intergubernamentales, tanto por cuestiones técnicas como políticas.

Sin embargo, tanto la Conferencia de Addis Abeba como la de París forman parte de las conferencias periódicas de seguimiento de Conferencias anteriores a la misma elaboración de la Agenda Post-2015. Se evidencia entonces cómo esta última se inserta en un marco de acuerdos internacionales ya existentes, ofreciendo una oportunidad de integración y de perspectiva común. De esta forma, la Agenda, más allá de los ODS, ha galvanizado en el mismo proyecto (lucha contra la pobreza y promoción de desarrollo sostenible) canales que hasta el momento no encontraban puntos de conexión.

²⁴⁹ Naciones Unidas, *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*, A/RES/69/313, 17 de agosto de 2015.

²⁵⁰ Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 31 de diciembre de 2015. Adición*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 de enero de 2016.

2.1 Financiando los Objetivos: análisis de los resultados de las Conferencias de Monterrey y de Addis Abeba.

De forma paralela a la elaboración de los ODM y sucesivamente a la de los ODS, la comunidad internacional se reunió para negociar los puntos clave de la financiación de estas agendas, con el objetivo de complementarlas y hacerlas posibles. Se trata sin duda de uno de los aspectos más peculiares de estos programas, que no encuentra ejemplos en el pasado si se excluye la experiencia del Plan Marshall, con la debida distancia.

En realidad, la idea de una Conferencia sobre Financiación del Desarrollo nació antes de la Cumbre del Milenio, y por tanto precede en varios años a la elaboración de los ODM. Fue en 1997 cuando la Asamblea General aprobó el llamado Programa de Desarrollo²⁵¹, en la cual se creó un grupo de trabajo *ad hoc* sobre este tema y se evidenció la necesidad de organizar un encuentro de alto nivel intergubernamental que pudiera analizar de forma sistemática e inclusiva la cuestión de la financiación del desarrollo.

Es evidente que, después de un decenio plagado de eventos y cumbres internacionales dedicados al desarrollo en todos sus aspectos, la cuestión de la financiación de los mismos se hacía cada vez más urgente. En particular, el fin de la guerra fría y la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por razón de los nuevos equilibrios geopolíticos planteaba la necesidad de revisar conjuntamente las modalidades de financiación²⁵².

Fue en este contexto que, en Monterrey (México) tuvo lugar la Primera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, en marzo de 2002. En este encuentro, la primera cumbre internacional organizada por Naciones Unidas para analizar las cuestiones fundamentales sobre la financiación global para el desarrollo, así como la primera cumbre de máximo nivel del siglo XXI, participaron 50 jefes de estado y 200 ministros.

El documento final de la Cumbre, el llamado *Consenso de Monterrey*, contiene una serie de elementos interesantes, sobre todo a nivel programático. Se hace hincapié, por citar algún elemento de interés, en la importancia de un enfoque holístico para el desarrollo y su financiación, así como a la lucha contra la corrupción, a la importancia del buen gobierno y de la transparencia y la eficacia de la financiación. También invoca una mayor coherencia con respecto al pasado entre las distintas organizaciones internacionales para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

²⁵¹ Asamblea General, Res. 51/240, Programa de Desarrollo, Anexo, 15 de octubre de 1997.

²⁵² cf. PRADO LALLANDE, J. P., “El consenso de Monterrey: ¿Una alternativa al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo?”, en *Relaciones Internacionales*, n. 88, 2002.

Sin embargo, en este Consenso es evidente la falta de compromisos concretos y novedosos por parte de los suscriptores, es decir los países donantes. De hecho, se reitera nuevamente el objetivo de dedicar el 0,7% del PIB de los países desarrollados a la AOD, y también se prevé una cierta ampliación de las iniciativas para la reducción de la deuda exterior de los países pobres fuertemente endeudados. No obstante, más allá de ello, los resultados de la conferencia fueron altamente decepcionantes.

En particular, fue la actitud combativa de los delegados de EE.UU. que jugó en contra de un acuerdo a la altura de las expectativas. Ya a partir de las comisiones preparatorias de la conferencia, el delegado de Washington definió como “ilusión” el derecho al desarrollo, afirmando también que la mayoría de los recursos destinados a la financiación del desarrollo debían proceder de los mismos países en desarrollo. Además, no perdió la ocasión para definir el sistema económico capitalista como uno de los tres pilares del desarrollo, junto con la paz y la libertad²⁵³.

Al mismo tiempo, según algunos observadores, el gobierno mexicano, anfitrión de la Conferencia y cuyo gobierno mantenía en aquellos años muy buenas relaciones con la administración de G.W. Bush, presionó al G-77 y a China para que mantuvieran un perfil lo más bajo posible, en particular en relación a la cuestión de la condonación parcial de la deuda²⁵⁴. Quizá por ello, durante las negociaciones, frente a la actitud abiertamente provocadora de EE.UU. con respecto al valor mismo de la cooperación al desarrollo, la variada coalición de estados en desarrollo prefirió limitarse a un análisis del texto párrafo por párrafo²⁵⁵.

Más allá de todo ello, un elemento del *Consenso de Monterrey* que marcó un paso importante fue el reconocimiento de las interconexiones institucionales para el desarrollo, en particular entre aquellos órganos más políticos como la Asamblea General y técnicos como ECOSOC por un lado, y las instituciones financieras internacionales por el otro. De hecho, bajo el impulso del Secretario General Kofi Annan, en la Conferencia de Monterrey participaron aquellos que él definió como los “relevant stakeholders”, es decir el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Este aspecto, más allá de constituir una de las novedades más importantes de la Conferencia, se configuró también como una de las causas por las cuales la sociedad civil observó con desconfianza los resultados de la cumbre.

²⁵³ BARNES, T., *et alii*, “Summary of the Resumed Third Preparatory Committee for the International Conference on Financing for Development: 15-19 October 2001”, en *Earth Negotiations Bulletin*, n. 23, vol. 6, 2001.

²⁵⁴ Bretton Woods Project, «Development Finance Summit a Fiasco, Say Campaigners», Bretton Woods Update 27, 25 de marzo de 2002.

²⁵⁵ *Ibidem*.

Según SOEDERBERG, está justificada la visión generalizada entre las organizaciones de la sociedad civil de que Monterrey fue una especie de maquillaje del antiguo Consenso de Washington. En su opinión, la participación de las instituciones financieras internacionales en calidad de socios al mismo nivel que la sociedad civil y los países del Sur suponía una visión neutral de las mismas, cuando en realidad, dada su composición, sistema de voto e intervenciones de marcada estampa neoliberal, no podían juzgarse como neutrales²⁵⁶.

La falta de compromisos concretos en la Declaración Final de la Conferencia de Monterrey se ha debido, en particular según BARNES *et alii*, a las tensiones políticas generadas por algunos países desarrollados (más concretamente EE.UU.), los cuales no tenían interés en alcanzar un acuerdo multilateral, puesto que podían fácilmente llegar a resultados satisfactorios para sus intereses de forma bilateral. De la misma manera, a pesar del nombre con el que se difundió el documento final, no se evidencia ningún consenso colectivo sobre el modelo de desarrollo a implementar de cara al nuevo milenio²⁵⁷.

Sin embargo, se pueden destacar algunos elementos relevantes que caracterizaron el consenso logrado en Monterrey y que evidencian cómo, a pesar de la novedad que supuso la conferencia en sí, se repitieron tendencias ya presentes en el marco de la financiación internacional al desarrollo.

En primer lugar, se confirma su creciente privatización, siguiendo la tendencia surgida a principios de los años 90 sobre la disminución de la AOD en favor de los fondos privados a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). El consenso de Monterrey confirma esta dirección confiriendo un papel prominente a los capitales privados para la financiación del desarrollo.

En segundo lugar, se denota un fuerte énfasis con respecto a la responsabilidad de los países en desarrollo. No solamente se subraya la necesidad de que pongan en marcha medidas contra la corrupción y el crimen organizado que favorezcan una mayor eficacia de las financiaciones, sino que también se pone el acento sobre la importancia de encontrar los recursos primarios de financiación dentro de los mismos países del Sur, principalmente a través de políticas fiscales y tributarias más eficaces. Todo ello va de alguna forma en contra de la propia actividad de las Instituciones financieras internacionales, las cuales, mediante la imposición del modelo de liberalización, permiten un alivio en la restitución de la deuda a cambio de políticas de condicionalidad homogéneas y no negociables.

²⁵⁶ SOEDERBERG, S., "Recasting Neoliberal Dominance in the Global South? A Critique of the Monterrey Consensus", en *Alternatives: Global, Local, Political*, n. 30, vol. 3, 2005, p. 328.

²⁵⁷ BARNES, T., *et alii*, "Summary of the Resumed Third Preparatory Committee", *op. cit.*

En definitiva, el Consenso de Monterrey no supuso ningún cambio de paradigma con respecto a la arquitectura financiera global ni en el ámbito del comercio internacional, reforzando en cambio un enfoque neoliberal hacia el desarrollo, olvidando deliberadamente la herencia de dependencia económica y el subdesarrollo de muchos de los países participantes.

A raíz de lo establecido en la primera conferencia internacional sobre la financiación del desarrollo, en el año 2008 tuvo lugar en Doha una conferencia de seguimiento del Consenso de Monterrey. En este caso, la reunión oficial fue acompañada de dos foros distintos, uno integrado por representantes de la sociedad civil y el otro proveniente del sector privado. En la declaración final²⁵⁸ de esta conferencia no solamente se reafirmaron los principios generales que debían guiar la implementación de su contenido, como el respeto a los DD.HH. y del derecho al desarrollo, la continuación del Consenso de Monterrey y el *mainstreaming* de género, sino que también se pusieron en evidencia las debilidades que el mismo Consenso había demostrado en los años inmediatamente sucesivos a su afirmación.

En primer lugar, las delegaciones presentes reconocieron el aumento de la desigualdad verificado a nivel internacional durante los últimos años, así como el empeoramiento de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, relacionada con la creciente volatilidad de los precios de la energía y de los productos básicos. Por último, se hizo referencia a la ronda de Doha sobre comercio internacional, que al momento de la conferencia seguía en un estado de *impasse* sin salida visible.

En la declaración se evidenció que el aumento de los capitales privados invertidos en cooperación al desarrollo no se había dirigido de forma equilibrada hacia todos los países necesitados del mismo, enfocándose en aquellos más dinámicos y de renta media. A pesar de esta observación, la respuesta a dicha problemática no se tradujo en un análisis crítico de los efectos desiguales de la privatización de la financiación. En cambio, se individuó la causa en la falta de un clima de inversión interno propicio, es decir liberalizado (par. 25).

Con respecto a la AOD, la declaración de Doha volvió a afirmar la importancia crucial del compromiso contraído por *numerosos* países desarrollados de dedicar el 0,7% del PIB a la AOD, y en particular entre el 0,15% y el 0,2% de su PIB para financiar a los países menos adelantados²⁵⁹. A pesar del evidente estancamiento que denotaba este compromiso, cuya primera propuesta databa ya

²⁵⁸ Naciones Unidas, *Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*, A/CONF.212/L.1/Rev.1, 9 de diciembre de 2008.

²⁵⁹ *Ibidem*, pár. 43.

de varios decenios en el momento de la declaración de Doha, sorprende el hecho de que no todos los países desarrollados quedaran sujetos a la obligación de respetarlo, sino tan solo *numerosos*, sin más aclaraciones sobre quién o quienes no se verían vinculados por dicho objetivo.

En relación a otra problemática fundamental como es la gestión de la deuda externa de los países en desarrollo, se reconoció que los indicadores de la sostenibilidad de la deuda contraída por estos países no había mejorado, pese a los planes de alivio elaborados por las instituciones financieras internacionales. En cambio, con respecto a las cuestiones relativas a la estructura de gobernanza económico-financiera internacional, los términos de la declaración fueron excesivamente vagos, afirmando simplemente la necesidad de una reforma del sector financiero para aumentar la transparencia y fortalecer la participación de los países en desarrollo, olvidando especificar a través de cuales modalidades se habría realizado este objetivo²⁶⁰.

Pese a todo ello, es interesante resaltar aquellas novedades que si se produjeron con respecto al Consenso de Monterrey. Como afirma BENGOA, si por un lado los estados se comprometieron a adoptar un enfoque de género en la gestión pública, reconociendo la igualdad de género como una cuestión de justicia social indispensable para lograr el desarrollo, por otra parte no se abordaron asuntos particularmente críticos como la existencia de paraísos fiscales, la revisión del sistema multilateral de comercio, la responsabilidad social de las empresas multinacionales etc.²⁶¹.

A título de valoración general, se puede afirmar que la conferencia de Doha no supuso una revisión del Consenso de Monterrey, sino una mera reafirmación de lo que los estados habían acordado de forma oficial pero no vinculante en 2002. No se establecieron nuevos compromisos tangibles, si se excluye la organización de una conferencia internacional para analizar el impacto de la crisis económico-financiera sobre el desarrollo, que efectivamente tuvo lugar en el año siguiente.

De cara a la tercera conferencia de seguimiento de Monterrey, organizada a partir de la resolución de la Asamblea General 68/204 del 20 de diciembre de 2013, se dieron una serie de condiciones preliminares sensiblemente distintas. De hecho, el elemento más innovador de esta tercera cita internacional sobre la financiación del desarrollo fue su contextualización en la elaboración de la agenda Post-2015. No se trataba solamente de una conferencia de seguimiento, sino de entender cómo ambos procesos de negociación podían desarrollarse de forma coherente, evitando superposiciones.

²⁶⁰ A/CONF.212/L.1/Rev.1, pár. 21.

²⁶¹ BENGOA BERIAIN, J., *El resultado de la Conferencia de Doha sobre financiación para el desarrollo*, Coordinadora de ONG de Desarrollo de España, 2008.

De hecho, la tercera conferencia sobre financiación del desarrollo debía constituir el foro de debate sobre los medios de implementación de la nueva agenda para 2030. La naturaleza de la relación entre los dos procesos estuvo en el centro del debate durante las primeras sesiones de preparación para la Conferencia de Addis Ababa, que tuvieron lugar en Nueva York a lo largo de los primeros meses de 2015. Desde el primer momento algunos países expresaron sus dudas sobre la posibilidad de que la conferencia pudiese abarcar todos los temas relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Post-2015 y los medios de implementación²⁶². La conclusión alcanzada en esta primera cita de preparación fue la de proseguir el camino trazado en Monterrey, mejorándolo, creando sinergias con el proceso de negociación de la agenda Post-2015 y reforzando el enfoque de género.

En el marco de la segunda sesión de redacción, el elemento más relevante fue el retorno a la discusión sobre el contraste entre el principio de universalidad y el de responsabilidad común pero diferenciada²⁶³. Elemento que ya había animado las sesiones de elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, confirmándose como punto de contraste entre países desarrollados y en desarrollo.

Además, otro elemento de fricción entre estados desarrollados, en particular la U.E., y los países en desarrollo se dio en la relación entre este proceso y los medios de implementación de los ODS. Por un lado, la U.E. apoyaba firmemente la visión de una Conferencia sobre financiación para el desarrollo que constituyera el único pilar de medios de implementación para la nueva agenda más allá de 2015. En cambio, los países en desarrollo señalaron que el objetivo de la conferencia sobrepasaba los límites de la agenda post-2015, y que esta última abarcaba más cuestiones que los ODS en sí²⁶⁴.

A lo largo de la primera sesión adicional al proceso de preparación de la conferencia, que tuvo lugar a mediados de mayo de 2015, los co-facilitadores favorecieron una primera revisión del borrador de la declaración final. Además de los elementos críticos ya evidenciados con anterioridad, como son el papel de la tercera conferencia sobre financiación para el desarrollo en la agenda post-2015 y el principio de responsabilidad común pero diferenciada, otro aspecto que mereció la atención de la negociación lo constituyó el papel de la Ayuda Oficial para el Desarrollo. Los estados

²⁶² BHANDARY, R., *et alii*, “Summary of the First Drafting Session of the Outcome Document of the Third International Conference on Financing for Development: 28-30 January 2015”, en *Earth Negotiations Bulletin*, n. 23, vol. 7, 2015, p. 12.

²⁶³ BHANDARY, R., *et alii*, “Summary of the Second Drafting Session of the Outcome Document of the Third International Conference of Financing for Development: 13-17 April 2015”, en *Earth Negotiations Bulletin*, n. 23, vol. 8, 2015.

²⁶⁴ *Ibidem*.

desarrollados trataron de evitar referencias explícitas a este concepto, presionando para que se utilizaran expresiones más vagas tales como “international public finance”. Asimismo, se generó debate en torno a cuestiones de diversa índole tales como los subsidios para combustibles fósiles, las remesas, el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra y a la herencia y, por último, la posible transformación en una comisión del Comité de expertos en Cooperación Internacional en materia tributaria²⁶⁵.

Con respecto a las modalidades a través de las cuales se desarrolló la Conferencia de Addis Abeba, hay que evidenciar que desde un primer momento el ambiente de negociación se alejó notablemente de la atmósfera de diálogo presente en el Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS. De hecho, varios delegados expresaron abiertamente su incomodidad frente al papel activo que otros actores clave estaban teniendo en las negociaciones, hasta el punto de proponer modificaciones en el texto. La reivindicación del carácter puramente intergubernamental del proceso confirma, por tanto, el interés por parte de la mayoría de los Estados en que las negociaciones se realizaran de forma clásica y cerrada, marcando un punto de inflexión con respecto al Grupo de Trabajo Abierto.

Asimismo, todo ello parece ir en contra de cuanto se afirma en la Resolución 68/279, en la cual se “[i]nvita y alienta a las organizaciones no gubernamentales y a las entidades del sector empresarial, incluidas las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo, a que participen en la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y su proceso preparatorio”²⁶⁶. Tomando como referencia este enunciado, a pesar de que no proclama abiertamente un proceso de negociación más inclusivo, no solo podría haberse permitido una mayor participación de la sociedad civil, sino que también habría podido favorecerse una mayor transparencia durante el proceso, elemento que como se verá resultó muy crítico.

De hecho, con respecto a las técnicas utilizadas para la redacción, observamos como durante las dos primeras sesiones se procedió con lecturas abiertas de cada párrafo, según la voluntad expresada por la coalición de los países en desarrollo. En cambio, durante la última reunión, la discusión se efectuó a partir de un texto elaborado previamente por los co-facilitadores, donde se incluían asuntos en los que todavía no se había logrado un cierto nivel de compromiso, y sobre los cuales los Estados participantes tuvieron que tomar posición y expresar comentarios *ex post*. Esta actitud, dirigida quizás a acelerar el diálogo, tuvo el efecto de complicar sensiblemente las negociaciones, que

²⁶⁵ LEBADA, A.-M., et alii, “Briefing Note on the Third Additional Session for the Preparatory Process for the Third International Conference on Financing for Development: 1-5 June 2015”, en *FdD3 Bulletin*, 2015.

²⁶⁶ Naciones Unidas, *Modalidades para la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Resolución de la Asamblea General, A/RES/68/279, 10 de julio de 2014, pár. 17, énfasis añadida.

se retrasaron más del previsto. Además, el compromiso final se logró exclusivamente mediante acuerdos establecidos de manera informal en pequeños grupos, elemento que perjudicó a los países en desarrollo dado el número limitado de personas que por regla general integran sus delegaciones²⁶⁷.

Las principales cuestiones que retrasaron la conclusión de un acuerdo fueron, por un lado, la problemática aplicación del Principio de Responsabilidad Común pero Diferenciada, sucesivamente desplazado a un segundo plano, y por otro lado, la creación de una autoridad internacional en materia fiscal, impulsada en especial por el sector de la sociedad civil. En particular, este último punto fue el elemento sobre el que se concentraron los esfuerzos de la mayoría de los países en desarrollo, considerándolo estratégicamente más apropiado²⁶⁸.

Con respecto al papel de la AOD en la financiación de la Agenda 2030, en el párrafo 56 del primer borrador se afirmaba la necesidad de que «all developed countries that done so to substantially increase their ODA starting immediately with view to implementing by 2020 their commitment to allocate 0.7 per cent of GNI as ODA to developing countries [...]»²⁶⁹. En cambio, en la versión final del acuerdo, no solamente se habla de “numerosos países desarrollados”, entendiendo implícitamente que este compromiso no los vincula a todos, sino que también se elimina la referencia al año 2020 como fecha límite para alcanzar la ya muchas veces evocada asignación del 0,7 % del PIB a los países en desarrollo, recogida en acuerdos no vinculantes desde los años setenta²⁷⁰.

Sin embargo, este no fue precisamente el elemento más crítico de todo el proceso de negociación. De hecho, el debate más acalorado se generó con respecto a la posibilidad de transformar el actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en una comisión intergubernamental. Desde la perspectiva de la sociedad civil, la cual insistió desde un primer momento en lograr un acuerdo sólido en este ámbito, dicho cambio debía constituir un primer paso hacia la creación de un “intergovernmental, transparent, accountable, adequately resourced tax body with universal membership that could lead global deliberations on international tax cooperation, stop illicit financial flows and tackle corporate tax dodging”, argumento incluido además en una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

²⁶⁷ cf. CHASEK, P. S., Y WAGNER, L. M., “The roads from Rio...”, *op. cit.*

²⁶⁸ BHANDARY, R., *et alii*, “Summary of the Third International Conference”, *op. cit.*, p. 12.

²⁶⁹ Naciones Unidas, *Zero Draft of Addis Ababa Accord and Co-facilitators' letter*, 16 de marzo de 2015, accedido desde: www.un.org.

²⁷⁰ Naciones Unidas, *Agenda de Acción de Addis Abeba*, *op. cit.*

A pesar de la coalición entre sociedad civil y estados en desarrollo (que con probabilidad no afrontaron el tema de forma suficientemente compacta y convencida), el compromiso alcanzado solamente reconoce la necesidad de reforzar la labor del Comité ya existente, sin prever un cambio de mandato y con respecto a su membresía. De hecho, en el párrafo 29 de la Agenda de Addis Abeba, los Estados se comprometen por un lado a aumentar sus recursos y la frecuencia de sus reuniones, y por otro a incrementar la colaboración entre el mismo Comité y el Consejo Económico y Social. El compromiso logrado fue juzgado insuficiente por parte de las organizaciones de la sociedad civil para modificar el *statu quo* y producir cambios efectivos en tema de justicia e igualdad fiscales²⁷¹. En efecto, es posible imaginar que la falta de acuerdo en este punto puede comprometer la realización de la meta 16.4.

En general, la valoración emitida por las ONGs que siguieron el proceso de negociación de la Agenda de Addis Abeba fue bastante negativa. A pesar del tono entusiasta con el que fue recibido el acuerdo, se aprecia la voluntad de los estados de evitar compromisos concretos, no solamente en el ámbito fiscal, sino también con respecto al sector comercial internacional. Así lo demuestra el discreto hincapié expresado en la Declaración con respecto a la urgencia de concluir la negociaciones sobre el Programa de Doha para el desarrollo por parte de los Miembros de la OMC, sin que fueran añadidas otras tipologías de compromisos.

De igual manera, otros vacíos individuados por las ONGs en el Programa de Acción de Doha fueron la persistente confianza depositada en la financiación privada, a pesar de los escasos resultados obtenidos a través de la colaboración con este sector en el ámbito de la cooperación en los últimos años; el hecho de ignorar la reciente normativa de Naciones Unidas sobre la deuda externa²⁷²; el limitado progreso en tema de tecnología y la escasez de compromisos concretos en términos de transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, en relación a los aspectos positivos, el sector de la sociedad civil elogió por un lado el establecimiento de un Mecanismo de Facilitación de la Tecnología, recogido en la Declaración solamente durante las últimas fases de negociación (pár. 123), y por el otro, la decisión de crear un foro de seguimiento con carácter intergubernamental.

A la luz de todo lo anterior, y dada la ausencia de revisiones críticas por parte de la doctrina acerca de este documento, en mi opinión es necesario poner en evidencia a su vez otros puntos cen-

²⁷¹ Addis Ababa CSO FfD Forum. *Third FfD Failing to Finance Development. Civil Society Response to the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development*, 16 de julio 2015. Accedido desde: csoforffd.files.wordpress.com

²⁷² *vid.* la reforma de 2011 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como la entrada en vigor en 2013 de la reforma del Tratado Intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

trales de la Declaración, que nos permitirán realizar una serie de valoraciones con respecto a las experiencias pasadas en el ámbito de la financiación del desarrollo.

En primer lugar, se reconocen claramente las dificultades de los países en condiciones especiales, así como la importancia fundamental de la igualdad de género y el papel de los trabajadores migrantes. En este sentido, la agenda marca con seguridad un avance con respecto a Monterrey sobre el reconocimiento de la importancia que estos grupos de estados y colectivos vulnerables tienen en la realización de un desarrollo efectivamente sostenible.

En lo que se refiere a la criticada participación del sector privado en la financiación para el desarrollo, se observa cómo a lo largo de la negociación algunas de las novedades relativas a los compromisos del sector privado con el desarrollo sostenible han desaparecido o se han visto rebajadas. En particular, en el pár. 9 de la *zero draft*, los Estados exigían a las empresas «to embrace our commitment to sustainable development, including by directing private sector assets, technologies and capital towards sustainable investments with a long term perspective, and away from harmful, unsustainable ones». En la versión definitiva, a modo de ejemplo, este punto no se encuentra presente.

En cambio, con respecto a la presentación de informes por parte del sector empresarial a cerca de los efectos ambientales, sociales y de gobernanza de sus actividades, notamos que en la primera versión este compromiso se introducía con el verbo “we commit”, mientras que en la versión final se modificó por “we promote”, “promoveremos” en la versión en español. Asimismo, el pár. 37 de la Declaración establece la presentación de informes (supuestamente otro tipo de informe diferente al precedente) por parte de las empresas relativos a la integración de los factores ambientales, sociales y de gobernanza en sus actividades, eliminando las especificaciones presentes en la *zero draft* sobre su obligatoriedad para las grandes empresas para 20xx (pár. 40).

De la misma opinión resulta TERLECKI, quien afirma que la Declaración «does not endorse binding commitments to ensure business accountability based on international recognized human and labor rights as well as environmental standards»²⁷³. Además, los cambios previstos en el texto cancelan muchas de las disposiciones que hubieran permitido, por lo menos a nivel teórico, una mayor transparencia y rendición de cuentas del sector privado frente a gobiernos y ciudadanos.

Con respecto al proceso de seguimiento del Plan de Acción de Addis Abeba, en la versión definitiva se reconoce la relación entre el proceso de monitoreo de la presente Declaración con el de la

²⁷³ TERLECKI, S., *Addis Ababa: «New flower» of an ambitious and comprehensive financing framework?*, 17 de julio 2015, accedido desde: <http://concordeurope.org/2015/07/17/addis-ababa-new-flower-of-an-ambitious-and-comprehensive-financing-framework/>.

Agenda 2030 en general (pár.133), elemento que no aparecía en la versión anterior. Además, se refuerza todo lo establecido precedentemente en relación a la creación de un grupo de tareas interinstitucional con los objetivos de presentar informes anuales sobre el progreso del Plan y asesorar al grupo intergubernamental de seguimiento a cerca de los elementos más críticos que pudieran amenazar la correcta implementación de la Agenda.

De hecho, en la versión final, los Estados se comprometen también a crear un foro anual del Consejo Económico y Social sobre los resultados de la financiación para el desarrollo, cuya participación será universal e intergubernamental. De esta forma, se hace hincapié en la importancia que supone la participación de las cúspides de las estructuras estatales de cara a asegurar un mejor seguimiento, así como una mayor participación e identificación en los compromisos establecidos, tal y como se verificó en el proceso de negociación de los ODS.

En general, se puede afirmar que, más allá de las valoraciones quizá excesivamente optimistas expresadas a propósito de este acuerdo, el resultado no está evidentemente a la altura de las ambiciones del programa que debería financiar. A pesar de las importantes novedades, como el reconocimiento de la igualdad de género, del marco normativo nacional e internacional para la protección de los derechos humanos y en particular de los trabajadores y del medio ambiente, así como de la cooperación internacional en ámbito tecnológico, el Plan de Acción de Addis Abeba no supone cambios transformativos y de sistemas, como por ejemplo en el ámbito de la arquitectura financiera y comercial internacional, olvidando por tanto dirigirse a la raíz de múltiples problemáticas a las que se intenta poner solución.

De la misma manera, los compromisos de los países donantes con respecto a la AOD se mantuvieron al mismo nivel de los suscritos en el marco de los ODM y de los decenios del desarrollo, es decir el 0,7% del PNB, reiterando una responsabilidad continuamente desatendida y que por ende ha perdido credibilidad.

2.2 La Conferencia de Paris COP21 sobre el Cambio Climático.

Uno de los elementos más característicos de la nueva agenda 2030 es, como ya se ha evidenciado, la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Este pilar no figura solamente en el mismo nombre de los nuevos objetivos concertados por la comunidad internacional, sino que se

llegó a la decisión de complementar los ODS con un nuevo acuerdo en el marco de la Conferencia de NN.UU. sobre el cambio climático, con la esperanza de alcanzar resultados tan ambiciosos como el resto de los compromisos establecidos, además de completar la definición del ODS 13, y de que fuera jurídicamente vinculante.

Asimismo, la presión internacional para firmar un acuerdo verdaderamente novedoso y a la altura de las expectativas fue significativa, en particular, a la luz de la experiencia de la COP15 de Copenhague de 2009²⁷⁴, donde las Partes de la Conferencia no alcanzaron un acuerdo obligatorio frente al fenómeno del calentamiento global y reemplazar así el Protocolo de Kyoto²⁷⁵. Desgraciadamente, como observa GARCÍA ACUÑA, el texto se limitó a la constatación del acuerdo en materia de cambio climático, sin mención alguna a los países suscriptores²⁷⁶, además de carecer de un contenido efectivo. En consecuencia, las Partes concordaron la necesidad de seguir el proceso de negociación en la COP16 que tuvo lugar en Cancún el año siguiente, a pesar de la contrariedad de las delegaciones china y estadounidense.

En realidad, solo en el contexto de la COP17 de Durban, en 2011, se reanudó efectivamente el proceso de negociación sobre un nuevo protocolo jurídicamente vinculante. En esta ocasión, las Partes decidieron poner en marcha un grupo de trabajo *ad hoc* (ADP), cuyo mandato preveía la conclusión de la negociación en 2015. En las conferencias de las Partes que siguieron (Doha en 2012, Varsovia en 2013, y Lima en 2014) siempre se reafirmó el compromiso de alcanzar un nuevo instrumento para limitar el calentamiento global. Ya en 2014 se concretó el comienzo de las negociaciones, mediante la identificación de los elementos principales del texto a presentar en 2015 y la adopción de un acuerdo sobre las contribuciones nacionales²⁷⁷, elemento central del nuevo documento.

Como estaba previsto, el grupo de trabajo *ad hoc*, creado en Durban tuvo cuatro sesiones a lo largo del año 2015, durante las cuales elaboró el borrador del acuerdo que constituía la base de las sucesivas negociaciones en París. Tanto las expectativas que se habían creado du-

²⁷⁴ Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones*, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 de marzo de 2010.

²⁷⁵ Naciones Unidas, *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, FCCC/CP/1997/L.7/Add.1, 1998.

²⁷⁶ GARCÍA ACUÑA, S., *La Conferencia de Copenhague sobre el Clima y la Declaración Interreligiosa sobre el Cambio Climático: un acercamiento a la aportación de las religiones a la crisis atmosférica*, Documento de Trabajo 18/2010, Real Instituto Elcano, 14 de junio de 2010.

²⁷⁷ CHASEK, P. S., (ed.), "Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November - 13 December 2015", en *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12, n. 663, 2015, pág. 2.

rante los últimos años para que se llegara a un acuerdo vinculante, como el hecho de que la conferencia tuviera lugar durante un año fundamental para la re-definición de los objetivos del sistema multilateral de relaciones internacionales, hizo que la participación a la COP21 fuera del máximo nivel. Sin embargo, los 150 líderes nacionales presentes en París no participaron en primera persona en las negociaciones, sino que se limitaron a presenciar un evento cuyo objetivo era proporcionar liderazgo y consenso políticos.

Una vez que el grupo de trabajo *ad hoc* presentó su borrador del acuerdo, fue el Comité de París, grupo establecido en el mismo marco de la COP21, el mandatario de proseguir con las negociaciones. De hecho, el texto presentado por el grupo de trabajo contaba todavía con una serie de lagunas, que no habían sido colmadas ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre las Partes hasta el momento. Se trataba en particular de un posible objetivo a largo plazo sobre el aumento de la temperatura mundial, las pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático y los derechos de los pueblos bajo ocupación extranjera²⁷⁸.

Habiéndose dado cuenta que las negociaciones estaban evidentemente estancadas, el presidente de la Conferencia Laurent Fabius no solamente reafirmó durante la primera sesión del Comité, el 5 de diciembre de 2015, los principios que iban a regular las siguientes etapas (“no habrá acuerdo hasta que no esté todo acordado, todas las partes tienen que estar incluidas y comprometidas con la transparencia”), sino que se crearon cuatro grupos de consulta informales definidos *indabas*²⁷⁹, divididos por ámbito temático y que en los días siguientes aumentaron hasta siete.

A través de estas técnicas novedosas de negociación, junto con la labor de los co-facilitadores, las partes lograron llegar a un acuerdo el 12 de diciembre, sin objeciones y con un sentimiento generalizado de satisfacción por el resultado, que finalmente iba a realizar el compromiso establecido en Durban para completar un nuevo protocolo legal aplicable a todas las Partes²⁸⁰. Ahora bien, a nivel formal el acuerdo de París 2016 se configura como un tratado internacional de 29 artículos precedido de 16 párrafos preliminares. Sin embargo, el hecho de

²⁷⁸ *Ibidem*, pág. 6.

²⁷⁹ Este tipo de reunión, ya utilizado durante la conferencia de Durban y que encuentra sus raíces en la tradición Zulu y Xhosa, en París capturó la atención de la prensa y de los observadores. Según la definición ofrecida por un representante de la delegación Sudafricana, "It is a public gathering with no limitation. It is not a festive event, but a participatory one where everyone has a say and the community is consulted to get their views on decisions." cf. ZIMMER, B., *The African Discussion Style «Indaba» Thrived at Climate Talks; Last weekend's climate-change agreement followed two weeks of intense negotiations. A key to those was an African word: «indaba,» which means consensus-building*, The Wall Street Journal (Online), 18/12/2015; BATE, F., *Climate talks turn to South African indaba process to unlock deal*, Reuters, 10/12/2015.

²⁸⁰ Naciones Unidas, *Adopción del Acuerdo de París*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 de diciembre de 2015.

que su ratificación esté abierta solamente a las Partes de la Conferencia de NN.UU. sobre el cambio climático puede sugerir que se trate más bien, como observa SAVARESI, de un protocolo de actuación de la misma²⁸¹. Consecuentemente, y según el derecho consuetudinario recogido en la Convención de Viena de 1969, resulta inaceptable el análisis elaborado por otros autores que afirman la obligatoriedad parcial del acuerdo, es decir únicamente con respecto a ciertos artículos. En concreto, las disposiciones relativas a la mitigación de las emisiones a través de la comunicación de las contribuciones nacionales determinadas (artículo 4).

En cambio, la obligatoriedad del acuerdo abarca sin lugar a dudas la totalidad de su contenido, independientemente del texto de cada artículo. Tal y como confirma SAVARESI, «[w]hile in fact some provisions unequivocally assert obligations (for example, the obligation to pursue domestic mitigation), others (including those concerning developed countries' leadership in undertaking mitigation action, or developing countries' move towards emission-reduction targets) are expressed in less categorical terms». Sin embargo, la obligatoriedad de cada disposición estará subordinada a la interpretación de la misma en sede de aplicación²⁸² y que no puede ser establecida *a priori*.

A pesar de ello, es evidente que el acuerdo de París se configura como el enésimo testimonio de la homogenización que se viene verificando entre *soft law* y *hard law* en el entorno jurídico internacional. Como se puso en evidencia anteriormente con respecto a la experimentación de nuevas técnicas de negociación en el marco de los acuerdos sobre el cambio climático, de igual forma, el acuerdo de París constituye a su vez una novedad muy relevante en relación a la producción de fuentes de derecho internacional.

En la misma dirección se mueve el análisis de BOISSON DE CHAZOURNES, que define el acuerdo de París “an interesting legal creature”²⁸³, cuya característica principal se identifica en la dificultad de distinguir entre el Acuerdo en sí y la Decisión de las Partes²⁸⁴. El proceso de negociación de estos dos documentos discurrió de forma paralela, verificándose una participación igual de intensa por parte de los Estados en las dos negociaciones y llevando a una con-

²⁸¹ SAVARESI, A., “The Paris Agreement: An Early Assessment”, en *Environmental Policy and Law*, 46(1), 2016, pág.15

²⁸² *Ibidem*

²⁸³ BOISSON DE CHAZOURNES, L., “One Swallow Does Not a Summer Make, but Might the Paris Agreement on Climate Change a Better Future Create?”, en *European Journal of International Law*, 27(2), 2016, pág. 254.

²⁸⁴ La decisión de las partes (CP.21) precede al acuerdo en el texto de la resolución de adopción del mismo. Se trata de un texto particularmente detallado, de 140 párrafos relativos a distintas secciones, e introducidos por 16 párrafos preliminares. Su objetivo es aclarar y detallar el contenido el acuerdo.

xión entre ambos procesos que obliga a considerarlos necesariamente de forma conjunta²⁸⁵. El elemento central del Acuerdo, es decir, la definición de las contribuciones nacionales determinadas, no se encuentra en el texto, el cual establece solamente una obligación procesal. La comunicación de las contribuciones nacionales es por tanto sí obligatoria, pero no así su contenido, el cual tendrá que comunicarse de forma ajena al tratado mediante un registro público (art. 4 párr. 12). De esta forma, los Estados tienen la oportunidad de elegir de forma autónoma su propio nivel de implicación.

Sin embargo, la discrecionalidad en la presentación de las comunicaciones resulta limitada dado que el acuerdo parece establecer un principio de no regresión (art. 4 párr.3), según el cual los Estados, en las revisiones periódicas de las contribuciones nacionales, no podrán reducir su nivel de implicación. Este último punto merece particular atención, puesto que podría convertirse, según VIÑUALES, en un “mayor new principle” en el ámbito del derecho internacional ambiental durante los años venideros²⁸⁶.

Desde una perspectiva política, este tipo de compromiso podría tener la ventaja de permitir un cierto respeto del principio de responsabilidad compartida pero diferenciada entre países en desarrollo y países desarrollados²⁸⁷, y no es casualidad que el Secretario de Estado de EE.UU. Kerry haya definido el sistema de contribuciones nacionales determinadas como un “monumento a la diferenciación”²⁸⁸.

Además, la creación de un sistema basado en la independencia de cada parte para establecer sus contribuciones demuestra un evidente cambio de rumbo hacia un sistema *bottom-up*, es decir desde abajo, opuesto a cuanto recoge el Protocolo de Kioto. En este último, de hecho, se había negociado un sistema más rígido, con un objetivo vinculante de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para cada Parte presente en el Anexo B del mismo²⁸⁹.

²⁸⁵ En este sentido es preciso recordar cuanto establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en la cual se establece que no pueden coexistir en un mismo tratado elementos jurídicamente vinculantes y no jurídicamente vinculantes. De hecho, desde todas las disposiciones contenidas en un mismo tratado derivan algunas consecuencias jurídicas. Por consiguiente, si consideramos las dos partes de la Convención de París sobre cambio climático como un *unicum*, tenemos que atribuir igual valor jurídico a todas sus disposiciones.

²⁸⁶ VIÑUALES, J., *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (part II of III)*, 8 de febrero de 2016, acceso desde <http://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-ii-of-iii/>.

²⁸⁷ Hay que notar que, a pesar de ser citados varias veces a lo largo del acuerdo y de la Decisión, en los mismos no se ha incluido un listado de los países que forman parte de una y de otra categoría.

²⁸⁸ CHASEK, P. S. (ed.), “Summary of the Paris Climate Change Conference”, *op. cit.*, pág. 43.

²⁸⁹ Naciones Unidas, *Protocolo de Kioto*, *op. cit.*, Anexo B, pág. 24.

Según BOISSON, el acuerdo de París es un nuevo modelo normativo, en el cual «voluntary ‘offers’ to contribute to rather precise intermediate and final objectives»²⁹⁰.

Estos dos elementos, y en particular la inclusión de un principio de no-regresión (o de progresión) en la realización de los objetivos del tratado, se configuran sin duda como puntos que alimentarán el debate no solamente académico y que podrían influenciar en el sistema de realización de tratados en ámbitos como los derechos humanos.

Asimismo, HERMWILLE evidencia la importancia del retorno al multilateralismo en materia ambiental y remarca el establecimiento de un sistema universal y obligatorio de transparencia que debería servir de contrapeso ante la falta de consecuencias legales por el incumplimiento de las contribuciones nacionales determinadas²⁹¹. De este forma, empleando un recurso típico de la normativa *soft law*, la divulgación de los compromisos servirá para ejercer presión frente a los Estados, que en caso de incumplimiento verán dañada su reputación. En la dirección contraria se muestra la posición de MALJEAN-DUBOIS *ET ALII*, según los cuales la ausencia de obligatoriedad relativa al respeto de las contribuciones nacionales determinadas podría dificultar la creación de un sistema eficaz de transparencia y rendición de cuentas²⁹².

No obstante, a pesar de los aspectos positivos enunciados hasta este momento, no han faltado las críticas sobre el acuerdo de París, y no solo en relación a su sistema de voluntariedad “moderada”. En particular, se ha evidenciado la ausencia de claridad sobre las modalidades para alcanzar la reducción de las emisiones, en concreto, sobre el abandono o no del carbón como combustible. Asimismo, las organizaciones ecologistas han subrayado las carencias del acuerdo en asuntos sistémicos relativos al cambio climático, evitando entre otros proponer una reforma del sistema de producción y consumo, aumentar la seguridad en tema de financiación, o abordar la cuestión de la justicia climática. De la misma manera, el acuerdo no propone avances con respecto a los mercados del carbono ya previstos en el Protocolo de Kioto, constituyendo un elemento problemático de cara a un efectivo cambio de patrón en la lucha contra el calentamiento global²⁹³.

²⁹⁰ BOISSON DE CHAZOURNES, L., “One Swallow Does Not a Summer Make”, *op. cit.*, pág. 254.

²⁹¹ HERMWILLE, L., “Climate Change as a Transformation Challenge: A New Climate Policy Paradigm?”, en *Gaia*, 25(1), 2016, pág. 21.

²⁹² MALJEAN-DUBOIS, S. ET ALII, “The Legal Form of the Paris Climate Agreement: a Comprehensive Assessment of Options”, en *Carbon & Climate Law Review*, n. 9, vol. 1, 2015, pág. 78.

²⁹³ *cf. París 2015. ¿El acuerdo que necesitamos?*, noviembre 2015; *París, un acuerdo decepcionante que desoye a la ciudadanía*, accedido desde: ecologistasenaccion.org; *Kumi Naidoo reacts to conclusion of COP21*, 12 de diciembre de 2015, accedido desde: greenpeace.org.

En definitiva, si a nivel de contenido el acuerdo es el inevitable resultado de un proceso de negociación difícil que no ha logrado los compromisos tan ambiciosos, y quizá necesarios, que se esperaban, el mismo contiene tanto a nivel procedural como de análisis jurídico una serie de novedades que no pueden obviarse. Dichos elementos, a la luz de los otros procesos de negociación en tema de desarrollo y sostenibilidad que tuvieron lugar durante el mismo año, pueden permitirnos elaborar unas conclusiones sobre las nuevas tendencias en el marco del multilateralismo que serán objeto del siguiente apartado.

Capítulo III: Análisis crítico de la Agenda 2030. Consideraciones jurídicas y políticas sobre el nuevo marco de cooperación de Naciones Unidas.

Un programa con la ambición y la amplitud de la Agenda de Desarrollo con la cual la comunidad internacional ha decidido comprometerse para los próximos años no puede ser inmune de elementos problemáticos que inevitablemente se convierten en el punto de partida de reflexiones teóricas, indispensables para su implementación y mejora a la luz del Derecho internacional vigente y de los derechos humanos, así como para el futuro desarrollo de los mismos.

En efecto, los diferentes aspectos novedosos que han caracterizado la negociación de la Agenda post-2015 y en lo que se ha hecho a menudo hincapié anteriormente, dibujan una situación en la que muchas de los conceptos teóricos asentados en la actualidad vacilan. La participación en procesos de negociación internacional de los actores no gubernamentales se cuestiona cada vez menos y, en cambio, se tiende a formalizarla y reforzarla. Por otro lado, los Estados aprueban una Declaración solemne en la Asamblea General con un contenido al mismo tiempo general y específico que abre la puerta a especulaciones relativas a su valor jurídico o al uso que de esta Declaración podrían hacer otros organismos como los comités de control de los tratados de protección de los derechos humanos. Asimismo, el sistema de seguimiento previsto en la Agenda nos puede hacer reflexionar sobre la crisis que el multilateralismo, en particular en los temas relativos al desarrollo, está experimentando en los últimos años y sobre los nuevos modelos de gobernanza internacional que hoy en día los Estados están dispuestos a establecer.

Evidentemente, muchas de estas novedades son las respuestas que los participantes en las negociaciones han sabido ofrecer a los interrogantes dejados abiertos por los ODM. Algunas de los retos que se manifestaron con respecto al precedente programa, como su alcance limitado a políticas socio-económicas y su falta de transparencia, han sido corregidos de forma más evidente. Otras, como el establecimiento de un sistema eficaz de seguimiento, revisión y medición de los avances, siguen presentando puntos débiles y por tanto vuelven a alimentar el debate sobre su utilidad real.

Sin embargo, no se puede en ningún caso omitir la importancia que esta nueva Agenda asume con respecto al reconocimiento de la íntima conexión entre desarrollo, seguridad y derechos humanos. Aunque con una larga serie de limitaciones, la inclusión de referencias y objetivos concretos con respecto al fomento del Estado de derecho, a la protección de los derechos fundamenta-

les, así como a la reducción de la inseguridad personal y comunitaria, parece marcar el paso hacia un nuevo camino.

1. La Declaración “Transformar nuestro mundo”: ¿La llegada de un nuevo modelo normativo?

En el momento de efectuar el análisis de la nueva Agenda 2030 desde una perspectiva jurídica no puede faltar, a nuestro entender, una reflexión sobre la forma que este nuevo programa asume. Asimismo, para que dicha reflexión sea verdaderamente útil, resulta indispensable adoptar una visión amplia, que permita identificar o avanzar propuestas sobre las tendencias de producción jurídica en el ámbito de los programas de Desarrollo de NN.UU..

Con este objetivo en mente, la labor de investigación tiene necesariamente que enfocarse en la forma jurídica de la resolución que adopta los ODS, enmarcándola en una tendencia de larga duración para la producción de instrumentos jurídicos no vinculantes o “soft law”. Pese a este aspecto, de por sí no particularmente sorprendente, la nueva Agenda incluye ciertos elementos novedosos que sugieren algo más que una simple declaración de intenciones.

En segundo lugar, es preciso centrar la atención en el papel protagonista que, en este proceso, han jugado el sector privado y la sociedad civil global en la negociación de los ODS y de los documentos que los acompañan. No se trata obviamente de una novedad total, puesto que ya en la familia de NN.UU. y de otras organizaciones internacionales y regionales las ONGs y otros grupos de representación tienen un rol cada vez más importante en la fase de producción normativa, de seguimiento y rendición de cuentas, hasta el punto de que muchos han creído identificar una nueva norma de Derecho consuetudinario²⁹⁴. Sin embargo, la participación de estos sectores en la elaboración de los ODS en particular no tiene precedentes, tanto por la “estructuración” de su participación como por los resultados logrados y los niveles de presión política alcanzada.

²⁹⁴ WILLETTS, P., *Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance*, Routledge, Londres 2011.

1.1 Valoraciones globales sobre las modalidades de negociación de los ODS y de la Agenda post-2015

Hasta este momento, a lo largo del análisis sobre el proceso de negociación de la nueva Agenda 2030, se han efectuado vagas referencias a las modalidades prácticas mediante las cuales dicho proceso se ha llevado a cabo. Sin embargo, una profundización sobre este punto no resulta solamente interesante, sino también de alguna forma necesaria. De hecho, los elementos novedosos de la Agenda no se encuentran solamente en su nivel sustancial, sino que se enraízan en su elaboración formal y procesal. Más aún, estos últimos confieren un carácter único a todo el proceso de formulación de los ODS, marcando un cambio significativo y no solamente simbólico frente a otras iniciativas de lo que se define Gobernanza global.

La nueva Agenda, y en particular los ODS, son el resultado de un proceso particularmente laborioso, más abierto y transparente con respecto a experiencias pasadas, característica que ha permitido un protagonismo nunca visto antes por parte de actores sociales, tanto técnicos como de activismo “político”. De hecho, la inserción de representantes de la sociedad civil en las fases precedentes y durante las negociaciones se configura como uno de los elementos más relevantes de las nuevas modalidades puestas en marcha para la formulación de la Agenda 2030.

Sin embargo, los mayores avances se verificaron en el marco del Grupo de Trabajo Abierto, donde los co-facilitadores intentaron poner en marcha técnicas de negociación que hasta entonces solo se habían experimentado en el ámbito de convenios medioambientales²⁹⁵. En particular, la organización de *side events*, al margen de la negociación propiamente dicha, permitió acompañar las sesiones con otras actividades formativas y de profundización sobre temáticas complejas, con las aportaciones de académicos y profesionales de los distintos sectores, incluso de agencias de NN.UU.. Además, antes de cada sesión, los grupos de interés (mujeres, ONGs, empresas, etc.) tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista y sus indicaciones frente a las delegaciones nacionales, con el objetivo de plasmar *input* útiles y ejercer presión política.

Otra iniciativa interesante de los co-facilitadores fue la dedicación de las primeras sesiones a una larga fase de inventario (*stocktaking*), en la que las delegaciones pudieron expresar de forma menos conflictiva sus prioridades y aspiraciones para la Agenda y los futuros ODS. La creación de un ambiente de intercambio informal permitió sin duda generar una cierta confianza entre los participantes en el Grupo. Dicho clima favoreció una toma de conciencia colectiva sobre la importancia

²⁹⁵ CHASEK, P. S., WAGNER, L. M., *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, Routledge, Londres, 2012.

de llegar a un resultado verdaderamente transformativo evitando una mera neutralización de posturas contrapuestas.

De la misma manera, se dejó espacio para el análisis de los procesos de participación popular que se habían puesto en marcha en los meses precedentes al comienzo de las negociaciones, para que los delegados pudiesen tener en cuenta las aspiraciones y las prioridades de los ciudadanos. Se trata, en particular, de iniciativas como “Un millón de voces: el mundo que queremos”²⁹⁶; “Delivering on the Post-2015 Agenda: Opportunities at the National and Local Level”²⁹⁷; y la encuesta “MY World”.

Sin embargo, la novedad más interesante fue implementada en relación a la distribución de los escaños en el Grupo. En el texto de la Declaración de Rio+20, que establecía la creación de un Grupo de Trabajo Abierto para elaborar una propuesta de ODS, se preveía un número de 30 participantes²⁹⁸. Frente al elevando interés suscitado entre los Miembros de NN.UU. por participar en el grupo²⁹⁹, los mismos Estados propusieron que los grupos regionales decidieran entre sí como habrían compartido los Escaños³⁰⁰. Esta decisión no solo implicó la necesidad de que los Miembros empezaran a dialogar entre ellos antes y durante las sesiones, sino que en un cierto sentido esta nueva distribución implicó el fracaso de las coaliciones tradicionales.

De alguna forma, esta novedad constituye un *unicum* en el marco de los distintos procesos de negociación que han llevado a la definición de la Agenda 2030. En otros foros, y también en la fase de negociación intergubernamental sobre los ODS que tuvo lugar entre 2014 y 2015, se enfrentaron el G-77 y China contra la U.E. (representando sus 28 miembros), mientras que otros estados expresaron sus posturas particulares de forma independiente. En consecuencia, y como veremos más adelante, esta dinámica supuso una cierta polarización entre países del Norte y del Sur. En cambio, la estructuración del Grupo de Trabajo Abierto, con su sistema de *troikas* pudo permitir el desarrollo

²⁹⁶ *vid.* PNUD, *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, informe sobre los resultados de la encuesta “El mundo que queremos”, 2013.

²⁹⁷ *vid.* PNUD, *Implementación de la agenda para el desarrollo post-2015. Oportunidades a nivel nacional y local*, 2014.

²⁹⁸ *vid.* Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos. Celebrando 7 millones de voces*, informe sobre el resultado de la encuesta “Mi Mundo”, 2015.

²⁹⁹ CHASEK, P.S., *et alii*, “Getting to 2030: Negotiating the Post-2015 Sustainable Development Agenda”, en *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, n. 1, abril de 2016, p. 10.

³⁰⁰ *vid.* Naciones Unidas, Decisión de la Asamblea General 67/555, 22 de enero de 2013; Proyecto de decisión presentado por el Presidente de la Asamblea General, Grupo de Trabajo de composición abierta de la Asamblea General sobre los objetivos de desarrollo sostenible, A/67/L.48, 20 de diciembre de 2012.

de un diálogo más equilibrado, de alguna forma más democrático, en el cual los representantes de los Estados se sintieron cómodos para hablar en términos constructivos.

Según CHASEK *et alii*, la citada división de los escaños y la organización de las sesiones no prohibían en sí las declaraciones individuales. Sin embargo, los co-facilitadores establecieron que este tipo de contribuciones debían realizarse al final de las declaraciones de las *troikas*. Consecuentemente, para asegurarse una participación más eficaz, los Estados fueron invitados implícitamente a declarar durante el espacio dedicado a sus coaliciones enviando ministros, puesto que a estos últimos les fue permitido declarar en primer lugar. Esta estrategia disuadió a los Estados de presentar declaraciones individuales, vacías y repetitivas, además de aumentar la presencia de altos cargos ministeriales en el Grupo y, en consecuencia, la relevancia política del mismo³⁰¹.

El balance de esta primera fase oficial de negociaciones se puede considerar por tanto más que positivo, a la luz del resultado del informe y de la propuesta de OSD que el Grupo presentó a la Asamblea General en septiembre 2014. Más allá de los concretos elementos problemáticos, tanto los Miembros como los grupos en representación de la sociedad civil expresaron su general satisfacción al final del recorrido, agradeciendo el liderazgo eficaz y novedoso de los dos co-facilitadores que permitió la elaboración de un proyecto constituido por una suma de prioridades. En definitiva, como afirman BHARANDARY *et alii*, “if the purpose of the OWG was to not only to elaborate a set of SDGs but also to build a sense of universal ownership of the goals and targets, it was clearly a success”³⁰².

Frente a esta experiencia, es evidente que la fase de negociaciones intergubernamentales se configura como un paso atrás hacia métodos diplomáticos tradicionales tanto en su forma como en sus objetivos, donde la conflictividad entre los distintos grupos de países pudo volver a manifestarse abiertamente. Como ya se anticipó, en el marco de este proceso se evidenciaron dos grandes coaliciones, el G77 y China por un lado y la U.E. por el otro, acompañados de un cierto número de Estados que presentaron sus posturas de forma individual.

En este contexto, tal y como pudo destacarse en el apartado anterior, el debate se hizo particularmente acalorado en determinadas problemáticas, como la universalidad de la agenda frente al principio de responsabilidad común pero diferenciada. Asimismo, las cuestiones ambientales, la coherencia de la Agenda con la normativa internacional de DD.HH., los derechos sexuales y repro-

³⁰¹ CHASEK, P. S., *et alii*, “Getting to 2030...”, *op. cit.*, p. 11.

³⁰² BHANDARY, R. *et alii*, “Summary of the UN Sustainable Development Summit: 25–27 September 2015”, en *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 32, n. 24, 2015, p. 15.

ductivos y las políticas de cambio de patrón de producción y consumo constituyeron, entre otras, las áreas en las cuales los países del Norte y del Sur se enfrentaron más arduamente.

A pesar de ello, y de las limitaciones ya señaladas en la agenda, las negociaciones intergubernamentales no pudieron neutralizar los resultados producidos en el marco del Grupo de Trabajo Abierto. La estructura de los objetivos y de las metas no sufrió cambios sustanciales, y las tensiones se dirigieron mayoritariamente contra el texto de la Declaración. Gracias al liderazgo de los co-facilitadores de la segunda fase (Kamau, ya co-facilitador en el Grupo de Trabajo Abierto, y Donoghue, Irlanda), se superaron los principales escollos y se obtuvo una Agenda de Desarrollo con una legitimidad política y social como nunca antes se había experimentado.

1.2 La participación de la sociedad civil en la elaboración de la Agenda 2030: viejas y nuevas tendencias.

Como es sabido, la participación de ONGs en NN.UU. se basa en el artículo 71 de la Carta, que sin embargo no contiene una definición de organización no gubernamental, a diferencia de lo que ocurre con respecto a las agencias especializadas³⁰³. No obstante, este único artículo ha constituido desde el primer momento el instrumento mediante el cual las ONGs han empezado a inmiscuirse de forma constante dentro de la organización, con las consecuencias que expondremos más adelante.

Fue solamente en 1950 cuando ECOSOC elaboró una definición de ONG, fecha a partir de la cual numerosas organizaciones solicitaron su reconocimiento³⁰⁴. Sin embargo, se trataba generalmente de organizaciones bien conocidas y con sede en países del hemisferio Norte. La situación fue variando a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, coincidiendo con importantes cambios que se verificaron en el contexto político internacional, y que han llevado al alto grado de integración y participación experimentado durante la formulación de la Agenda 2030.

La *ratio* del interés de ECOSOC en integrar organizaciones de la sociedad civil se debe principalmente en la consideración del aprovechamiento de la labor de información y asesoramiento que las ONGs podían suponer. De esta forma, los dos sectores de trabajo citados se

³⁰³ *vid.* art. 57 de la Carta de Naciones Unidas.

³⁰⁴ STEFFEK, J., *et alii*, *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 2008.

convierten en cierta medida en la principal razón de ser del estatuto consultivo que se les ha concedido³⁰⁵.

Tanto el proceso de descolonización, que se verificó más intensamente durante la década de los sesenta, como la ola de globalización de los noventa supusieron importantes cambios en la participación de ONGs o, más bien, de las organizaciones de la sociedad civil internacional (CSOs en inglés) en el seno de NN.UU.. Ello tuvo como consecuencia la necesaria revisión del estatuto que define los acuerdos consultivos establecidos entre ECOSOC y las ONGs, que se verificaron en 1968 y 1996³⁰⁶.

En particular, la última revisión se consideró particularmente deseable a la luz del alto grado de contribución y participación que las ONGs protagonizaron en el marco de la Cumbre de la Tierra de 1992. De hecho, en la Agenda 21 a lo largo de varios puntos no solamente se reafirma el papel relevante de las ONGs en la realización del desarrollo sostenible, sino que se evidencia la necesidad de revisar los mecanismos formales a través de los cuales dichas organizaciones participan en los procesos de toma de decisión y elaboración de políticas en el marco de NN.UU.. Ahora bien, dicha revisión quedaría circunscrita a la implementación de la Agenda de Rio, sin ulteriores implicaciones³⁰⁷.

En el documento político objeto de análisis, una de las conclusiones globales de la Cumbre fue la toma de consciencia de que la soberanía estatal constituía un freno para el alcance del desarrollo sostenible, y que por tanto resultaba necesario ampliar la participación en los foros internacionales dedicados a este tema a nuevos actores. Con este fin, se estableció un sistema de nueve Grupos principales, cuya lista es, según WILLETTS, absolutamente arbitraria, y cuya novedad era solo aparente, puesto que todas las formaciones que pueden participar deben estar en posesión del estatus consultivo en ECOSOC³⁰⁸.

La integración de estos grupos representativos de determinados colectivos se realizó en primer lugar en el marco de la Comisión de Desarrollo Sostenible, creada también en ocasión de la Cumbre de la Tierra de 1992 y cuyas afiliaciones se establecieron el año siguiente a tra-

³⁰⁵ cf. de la misma autora, ABAD CASTELOS, M., “La defensa de los derechos humanos por las ONG desde el prisma del Derecho Internacional”, en *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n.º 27, 2012, pp. 57-102; —, “Fuentes del derecho y sociedad civil: la participación de ésta en la creación normativa, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional”, en BARRANCO AVILÉS, M.D.C., CELADOR ANGÓN, O., VACAS FERNÁNDEZ, F., (coords.), *Perspectivas actuales de las fuentes del derecho*, Madrid, Dykinson, 2011 p. 69-92; —, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie?: las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL, 2004.

³⁰⁶ ECOSOC, Resolución 1996/31 del 25 de julio de 1996; y Resolución 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968.

³⁰⁷ Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Agenda 21*, op. cit., párr. 27.6, 38.43 y 38.44.

³⁰⁸ WILLETTS, P., *Non-Governmental Organizations ...*, op. cit., pág. 46.

vés de una decisión de ECOSOC³⁰⁹. Se trataba entonces de una comisión formada por 53 representantes de gobiernos elegidos por ECOSOC con un mandato de tres años, respetando la división geográfica de los escaños³¹⁰. Esta comisión se configuró desde su principio como un lugar de experimentación en lo referente a la colaboración con los grupos principales, generando cada vez más participación por parte de sus representantes, que desde 1993 hasta el año 2000 aumentaron su número de 300 hasta 800³¹¹. Además, a partir de 1998, los diálogos con los múltiples grupos interesados se convirtieron en una parte regular de las sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, fue en 2001 en la misma Cumbre de Rio, cuando se produjo un punto de inflexión con respecto al papel de los grupos representantes de la sociedad civil internacional. De hecho, se estableció que los diálogos entre los nueve grupos principales fueran parte integrante del proceso de preparación de la cumbre de Johannesburgo, cuyo mandato tenía por objetivo el examen decenal de la implementación de la Agenda 21. En la misma cumbre, además, el número de representantes de los múltiples grupos interesados alcanzó la impresionante cifra de 8000 delegados, es decir solo un 20% de representantes menos que los gobiernos³¹².

Es fácil concordar con BÄCKSTRAND cuando identifica la motivación de este proceso de integración de algunos grupos de la sociedad civil, basado en los diálogos y en los acuerdos de partenariado, principalmente en la voluntad de contrarrestar el déficit democrático que sufría y sufre todavía NN.UU.. En este sentido, el ámbito del desarrollo sostenible se posicionó en primera línea en cuanto a la experimentación de este nuevo modelo que la autora define como “híbrido de gobernanza pluri-lateral”, basado en los foros de diálogo entre gobiernos y actores no estatales y en acuerdos entre estos últimos y NN.UU.³¹³.

Sin embargo, ya a partir de los primeros años 2000 empezaron a identificarse una serie de elementos críticos relativos, en particular, a la conformación de los grupos principales tal y como descritos en la Agenda 21. En un informe de 2001, el Secretario General de NN.UU. identificó cuatro vulnerabilidades fundamentales: los desequilibrios geográficos en lo tocante a la participación

³⁰⁹ ECOSOC, Decisión 1993/207 del 12 de febrero de 1993, pág. 96 y ss.

³¹⁰ *Ibidem*, letra b)

³¹¹ cf. CHAMBERS, R., *Ideas for Development*, Routledge, Londres, 2005; DODDS, F., “The Context of Global Governance”, en HEMMATI, M. (ed.), *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*, Earthscan, Londres, Sterling, 2002.

³¹² BÄCKSTRAND, K., “Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development”, en *European Journal of International Relations* 12, n. 4, 2006, pág. 483.

³¹³ *Ibidem*

de los grupos; la creciente dependencia de los grupos más afianzados como intermediarios; la irrelevancia de la participación de los grupos en los procesos de adopción de decisiones; y, por último, la lagunas en la rendición de cuentas³¹⁴.

De la misma manera, problemáticas parecidas se evidenciaron en el estudio elaborado para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de NN.UU. (DAES) “Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development”. En este documento, los autores hacen hincapié no solamente en los aspectos positivos, sino también en los riesgos que implica la profesionalización de los diálogos entre los múltiples grupos interesados. Además, también se hace referencia al sentimiento de frustración experimentado por algunos miembros de los grupos principales, con motivo de que su participación a varios procesos no necesariamente llevaría a una verdadera influencia³¹⁵.

BÄCKSTRAND también señala el desequilibrio de poder existente en el seno de los grupos principales, donde los Estados industriales avanzados, los grupos de empresas y las ONGs medioambientales con base en los países del Norte del mundo “largely define the playing field”³¹⁶. Más radical es el análisis de PATERSON, quien sentencia, no sin cierta razón, que este nuevo paradigma participativo sería solamente una operación de maquillaje de los modelos de regulación neoliberales a través del lenguaje de la participación. Este último, por tanto, no supondría ningún peligro, ni ningún alcance crítico; sino que, antes bien, reforzaría los actores más poderosos y consolidaría las estructuras privadas más modernas y de marca capitalista³¹⁷.

También en ocasión de la elaboración de la Agenda 2030 la participación de la sociedad civil se realizó principalmente a través de los grupos principales, los cuales se activaron inmediatamente después de la creación del Grupo de Trabajo Abierto para los ODS. En particular, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de NN.UU., junto con el Programa de los grupos principales y el Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales, crearon un comité directivo para las reuniones informales entre los periodos de sesión. En éste, tenían titularidad para participar los

³¹⁴ ECOSOC, *Grupos principales*, Informe del Secretario General, E/CN.17/2001/PC/4, 14 de marzo de 2001.

³¹⁵ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development: Dialogue, Debate, Dissent, Deliberation*, informe de ADAMS, B. y L. PINGEOT, junio 2013.

³¹⁶ BÄCKSTRAND, K., “Democratizing Global Environmental Governance? ...”, *op. cit.*, pág. 494.

³¹⁷ PATERSON, M., *Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation, Resistance*, Nueva York, 2001.

representantes de los nueve grupos principales, cinco representantes de otros actores interesados (tal y como establecido en la resolución A/67/L.62) y dos representantes de las redes Post-2015³¹⁸.

La participación de estos grupos se integró en las negociaciones del Grupo de Trabajo Abierto a lo largo de las sesiones matinales. Dicha tipología de reuniones, organizadas precedentemente por un comité preparatorio que debía seleccionar dos ponentes, tenían el objetivo de analizar, desde el punto de vista de la sociedad civil, el tema elegido por el Grupo para aquel día. Además, los grupos principales pudieron asistir a las sesiones del Grupo de Trabajo Abierto como observadores oficiales, con derecho a solicitar la palabra.

De forma parecida, tras el comienzo de la ronda de negociación intergubernamental, los grupos principales y el resto de actores no gubernamentales protagonizaron un diálogo paralelo durante cada sesión de negociación. A lo largo de estos encuentros los participantes tenían la posibilidad de identificar prioridades y confrontar posturas relativas a las distintas áreas de la agenda post-2015. Además, cada entidad podía hacer pública su postura sobre los avances de las negociaciones a través de comunicados.

A pesar de todo ello, es sumamente difícil emitir una valoración sobre la eficacia de este tipo de participación no plenamente formal, entre *input* presentados a lo largo de las negociaciones y *output* reconocibles en la Resolución “Transformar nuestro mundo”. En realidad, los diálogos y los comunicados parecen más repetitivos que portadores de elementos rompedores y cabría preguntarse si los resultados, juzgados positivamente por los miembros de la sociedad civil, se han debido a su pseudo-integración en las negociaciones o a una más tradicional actividad de lobbying.

De igual forma, podría plantearse si los ya citados elementos críticos evidenciados hace más de diez años por el Secretario General sobre el sistema de los grupos principales han sido finalmente superados. En este caso la respuesta sería, a mi entender, solo parcialmente positiva. Por un lado, el desarrollo vertiginoso de la revolución tecnológica ha propiciado la existencia de sistemas informáticos aptos para compartir archivos y documentos en línea de manera sencilla, los cuales han ampliado sin duda el abanico de aportaciones. No obstante, observamos que en la mayoría de los documentos relativos a los grupos principales el inglés sigue siendo el único idioma de trabajo, limitando por tanto la integración de grupos o representantes que no utilizan dicha lengua.

Además, la participación de los grupos principales y del resto de actores se ha basado principalmente en ponencias de un máximo de dos minutos, con escasa interacción con los representantes gubernamentales o los profesionales de NN.UU.. En ningún momento se ha establecido una verda-

³¹⁸ Se hace referencia a las plataformas *Beyond 2015* y *Global Call to Action Against Poverty* (GCAP).

dera mesa redonda o grupos de trabajo mediante los cuales los representantes de las organizaciones reconocidas pudieran aportar de manera concreta e inmediata su contribución a la elaboración de los ODS y de la Declaración que los precede.

A pesar de las críticas relativas a las modalidades de integración que tuvieron los grupos principales y los demás actores, no cabe la menor duda de que éstas constituyen una experiencia sin precedentes y sumamente positiva. La participación de la sociedad civil en la elaboración de este ambicioso programa para el desarrollo sostenible ha supuesto la superación del modelo de participación del sector no-gubernamental en ECOSOC y en la Comisión de Desarrollo Sostenible, ahondando en la ruptura de las barreras entre políticas internas e internacionales. Otras entidades, que no contaban con el *estatus* de organizaciones reconocidas por ECOSOC tuvieron asimismo la posibilidad de participar a través de un sistema de integración más parecido al del PNUD³¹⁹, circunstancia que ha ampliado significativamente el abanico de potenciales organizaciones participantes.

Cabe destacar la ausencia de objeciones por parte de los delegados gubernamentales con respecto al alto nivel de participación de la sociedad civil organizada y de los grupos principales en el nacimiento de la Agenda 2030. Se demuestra así, hasta qué punto la participación de los mismos, a pesar de no haber sido formalizada mediante ningún documento jurídicamente vinculante, ha sido reconocida como una praxis generalmente aceptada. En este sentido, se podría debatir si nos encontramos ante una ulterior prueba de que aquellos actores a los que el Derecho Internacional consuetudinario atribuye personalidad jurídica consideran o no *necesaria* la inclusión de estas agrupaciones cuya subjetividad sigue siendo cuestionada. Por tanto, el proceso de formulación de la Agenda 2030, y en particular de los ODS, se puede considerar como un punto de inflexión fundamental en el actual sistema jurídico internacional, «que no nos permite otorgar a las ONGs una auténtica capacidad jurídica, pero sí una limitada, funcional y excepcional subjetividad internacional»³²⁰.

Al mismo tiempo, más allá de las necesarias e interesantes reflexiones sobre la evolución de la sensibilidad de los Estados hacia la participación de sujetos no gubernamentales en procesos multilaterales de gran impacto político, es preciso enfocar la atención sobre cómo dicho protagonismo puede tener un impacto en la formulación de instrumentos jurídicos; es decir, en la entrada y arraigo de nuevos valores en la sociedad internacional así como en la introducción en la agenda política internacional de determinados procesos de negociación.

³¹⁹ WILLETTS, P., *The Rules of the Game: The United Nations and Civil Society*, en FOSTER, J. W., ANAND, A., (eds.), *Whose World Is It Anyway? Civil Society, the United Nations and the Multilateral Future*, Ottawa: United Nations Association in Canada, 1999, p. 259.

³²⁰ *vid.* NUÑEZ PEGUERO, I., “Subjetividad internacional de las ONG?”, en BECERRA RAMÍREZ, M. (coord.), *Estado de derecho internacional*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pág. 335.

Evidentemente, como señala ABAD, este tipo de influencia se verifica especialmente en las primeras fases de generación normativa, dónde el proceso de influencia de estos actores se realiza no tanto en la mesa de negociación, sino más bien en los pasillos y en el marco más amplio de su celebración³²¹. En este sentido, cuanto se ha verificado con respecto a la Agenda 2030 parece configurarse con respecto a este panorama como un estadio en cierta medida superior, en el cual la participación formalizada se acompaña con las modalidades clásicas de incidencia política que las ONGs llevan a cabo en el seno de NN.UU..

Junto con la contribución (difícil desde luego de cuantificar³²²) que las ONGs aportan a la elaboración normativa, en la qué incluimos también el *soft law*, no se puede obviar de mencionar el papel que estas mismas organizaciones asumen con respecto a la aplicación del Derecho Internacional, en particular en el ámbito de los Derechos Humanos y del Derecho del Medio Ambiente. Como observan SLAUGHTER o PÉREZ-PRAT, las ONGs contribuyen a la aplicación del Derecho Internacional desde una doble vertiente, que podemos definir como institucional o periférica³²³. Esta última se realiza principalmente a través de la denuncia de los incumplimientos por parte de los gobiernos de la normativa internacional, mientras que la cooperación institucional se lleva a cabo a través de los canales de intervención que se les ha atribuido en algunos tratados internacionales³²⁴.

Obviamente, la contribución de las ONGs con respecto a la Agenda 2030, será no tanto relativa al respeto de los Estados con la normativa (en cuanto no es normativa), sino que probablemente se enfocará en la implementación voluntaria de la misma. Frente a un sistema de seguimiento intergubernamental extremadamente débil, no cabe duda que las plataformas de la sociedad civil, que se han activado de forma imponente durante las negociaciones, van a continuar ejercitando presión a través de información sobre los avances de este programa y las criticidades que probablemente surjan.

2. El Soft Law y su trascendencia en la Agenda 2030.

³²¹ ABAD CASTELOS, M., “La defensa de los derechos humanos ...”, *op. cit.*, pp. 84-85.

³²² TEJO GARCÍA, C., *Organizaciones internacionales no gubernamentales y derecho internacional*, Dilex, Madrid, 2005, p. 82.

³²³ *vid.* PÉREZ- PRAT DURBÁN L., “¿Actores no estatales en la creación y la aplicación del Derecho Internacional?”, en *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional Público*, ABELLÁN HONRUBIA, V. Y BONET PÉREZ, J. (Dir), Bosch Editor, Barcelona, 2008; y SLAUGHTER, A.M., “Plenary Theme Panel: The Challenge of Non-State Actors”, en *Proceedings of the 92nd Annual Meeting. The Challenge of Non-State Actors*, abril 1-4, 1998, Washington, D.C., The American Society of International Law, pp. 20-36.

³²⁴ El Estatuto de Roma prevé, en los artt. 15.2 y 44.4 un posible papel para las ONGs, así como el art. 14.2 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Se trata, desde luego, solo de los ejemplos más relevantes.

El término *soft law*, como bien se sabe, se ha afirmado en los últimas décadas en antinomia con respecto al *hard law*, es decir el Derecho internacional *strictu sensu*. Se trata, de hecho, de un fenómeno que ha dejado de ser una novedad desde hace tiempo encontrándose plenamente asentado en la realidad jurídico-política contemporánea. Dentro de esta categoría caben todos aquellos documentos elaborados a nivel internacional como declaraciones políticas, programas de acción, líneas guías etc. que carecen de obligatoriedad y que a menudo surgen en el seno de las Organizaciones Internacionales que los promueven.

Como bien aclara CASSESE, los instrumentos de *soft law* suelen compartir tres características fijas: «in primo luogo sono emblematici di *tendenze moderne* emergenti nella comunità internazionale, delle quali le organizzazioni internazionali o altri organi collettivi si fanno promotori. In secondo luogo, essi riguardano materie che riflettono *nuovi interessi* della comunità internazionale, rispetto ai quali vi era in passato scarsa sensibilità. In terzo luogo, per ragioni politiche ed economiche o di altra natura, sulle questioni trattate da questi strumenti è difficile per gli Stati raggiungere una convergenza di vedute tale da stipulare accordi internazionali»³²⁵.

Obviamente, el *quid* que marca la delimitación entre el *hard law* y el *soft law* se identifica en las obligaciones jurídicas, las cuales solamente derivan de los instrumentos jurídicos tradicionales. Por ello, a la hora de colocar un determinado instrumento en una u otra categoría, es preciso analizar su contenido y considerar si los redactores quisieron atribuir al mismo una eficacia vinculante o bien un mero significado de exhortación. Además, hay que considerar que una gran cantidad de instrumentos de *soft law* no son especialmente novedosos en cuanto a su contenido, pues también se han adoptado con el objetivo de remarcar la existencia de normas consuetudinarias y/o para contribuir a su surgimiento.

En este sentido es cierto que el *soft law* puede contribuir de forma decisiva en la dinámica de creación del Derecho y del surgimiento de obligaciones jurídicas. En esta dirección se ha expresado FERNÁNDEZ LIESA, quien remarca que «[e]l *soft law* juega un papel relevante en la interpretación del derecho positivo, en la transformación progresiva de su contenido, en el comportamiento de los sujetos y en la transformación de la *opinio iuris*»³²⁶.

³²⁵ CASSESE, A., *Diritto Internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, pág. 279.

³²⁶ FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. «Transformaciones del Derecho internacional...». *op. cit.*, pág. 71.

Este tipo de proceso ha afectado y afecta, como se verá más adelante, a varios ámbitos del Derecho. El Derecho internacional del Desarrollo sostenible no es ninguna excepción. En efecto, algunos de los principios que lo rigen, como el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada del que se ha hablado anteriormente y que están reflejados en la Agenda 2030, se han afirmado tras «un largo camino de peregrinaje del *soft law* al *hard law*»³²⁷ y, de la misma manera, nuevos principios podrían afirmarse como resultado de su aparición en la Agenda.

2.1 La pervasividad del *soft law* en diferentes ámbitos del Derecho internacional y en el Derecho internacional de derechos humanos.

La aparición de instrumentos no jurídicamente vinculantes no se ha limitado a un solo ámbito del Derecho internacional y solo unas pocas áreas permanecen inmunes a la pervasividad del *soft law*. Ámbitos como el Desarrollo sostenible, el Derecho internacional del Medio Ambiente y los Derechos humanos han sido territorio fértil para la propagación de este tipo de actos, pues las resistencias por una parte considerable de la Comunidad internacional y por ser de alguna forma territorios todavía poco explorados ha inclinado a menudo la balanza hacia el plato de la reglamentación blanda.

Como se verá más adelante, la reglamentación a nivel internacional global y regional del comercio de armas, en aras de luchar contra su proliferación y su uso en graves violaciones del Derecho internacional humanitario y de los Derechos humanos, ha confirmado este patrón, hasta llegar a la elaboración de un tratado jurídicamente vinculante como es el TCA. De la misma manera, como se pudo observar anteriormente en ocasión del análisis de la Declaración del Milenio y de los ODM, las Agendas de Desarrollo elaboradas a nivel internacional y en el marco de NN.UU. se han considerado ellas mismas instrumentos de *soft law* y, como se verá, la Agenda 2030 parece ir en la misma dirección.

Lo que sin embargo resulta especialmente interesante es el diálogo que esta última instaaura con una gran cantidad de otros documentos de *soft law* producidos a nivel internacional, mientras que las referencias al *hard law* relativo en particular modo a los Derechos Humanos tienen una presencia mucho más limitada. Las motivaciones que han concurrido a esta circunstancia son múltiples y merecedoras de un análisis específico, pero lo que sí se percibe tras una mirada global es que el contenido de la Agenda 2030 es mucho menos inédito de lo que se

³²⁷ FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. «Transformaciones del Derecho internacional...». *op. cit.*, pág. 73.

transmite. Un gran número de compromisos establecidos en el marco de la Resolución “Transformar Nuestro Mundo” se basan, de hecho, en documentos no jurídicamente vinculantes anteriores y en algún caso posteriores, siendo relativos a ámbitos de acción más circunscritos, cuya existencia puede pasar fácilmente desapercibida en el gran mosaico del *soft law* actual.

Asimismo, en aras de colocar en su contexto jurídico y político no solamente la Agenda 2030 sino más concretamente el ODS16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas” y su meta 16.4 “De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”, que será el objeto de estudio de la segunda parte de esta tesis, es preciso reconstruir la contribución que el *soft law* ha ofrecido a la instauración bien de regímenes de control voluntarios o bien a la formación de normas de Derecho positivo. En particular, dos ámbitos especialmente relevantes en este sentido son la relación entre empresas y derechos humanos y, por otro lado, los sistemas voluntarios de control internacional de armamentos y de lucha contra la criminalidad organizada.

2.1.1 Las referencias a otros instrumentos de *soft law* contenidas en la Agenda 2030: un amplio entramado de compromisos políticos.

Sería inviable intentar describir y analizar el impacto y el alcance del *soft law* en el ámbito de los Derechos Humanos, pues la amplitud de los temas que abarcan estos últimos, así como la ingente cantidad de documentos de *soft law* relativos a los Derechos fundamentales permitirían la elaboración de otra tesis doctoral. Sin embargo, lo que es preciso poner en relieve es el impacto que determinados instrumentos de *soft law* han logrado alcanzar a nivel global y cuyo eco no solamente se ha cristalizado posteriormente el Derecho consuetudinario o en el Derecho positivo, sino que constituyen referencias explícitas de la misma Agenda 2030 y de los ODS.

Como se ha mencionado anteriormente, los ODS, a diferencia de los ODM, tienen un alcance considerablemente más amplio y tocan áreas muy diferentes, como la seguridad, que hasta ahora nunca había aparecido en los programas de desarrollo elaborados en el seno de NN.UU. Muchos analistas consideran este elemento como una de las mayores vulnerabilidades de la Agenda 2030, pues supone la adopción de un gran número de medidas y por tanto una labor extensa y sin antecedentes que difícilmente se pueda realizar sin un compromiso político y económico claro.

No obstante, en la Resolución “Transformar Nuestro Mundo”, y en particular en su preámbulo, se puede apreciar una gran cantidad de referencias a otros instrumentos de *soft law* relativos a ámbitos más específicos, que sirven no solamente para detallar el contenido de los Objetivos de Desarrollo, sino también para enmarcarlos en una red de compromisos antecedentes y posteriores que, de forma conjunta, constituyen un entramado de programas políticos extremadamente complejo.

En efecto, en la Agenda 2030 se citan hasta 25 instrumentos de *soft law* tales como Documentos finales de Conferencias y Cumbres internacionales, Declaraciones, Marcos y Programas de Acción, Acuerdos y Principios que se utilizan como referencias para aclarar determinadas metas y Objetivos, y para subrayar el hecho de que se trata de compromisos de alguna forma ya negociados y cerrados. En cambio, las referencias al Derecho internacional positivo y consuetudinario son mucho más limitadas, pues solamente se mencionan de forma sumamente genérica «los tratados internacionales de derechos humanos»³²⁸ y, más en concreto, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³²⁹, Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³³⁰ y la Convención sobre los Derechos del Niño³³¹.

Con respecto a los múltiples documentos de *soft law* que se citan, se pueden distinguir dos niveles: por un lado declaraciones de nivel general, por el otro, documentos específicos sobre ámbitos limitados. Como sería lógico, los primeros están mencionados a principio de la Resolución, pues fácilmente se entiende que constituyen el marco de referencia general y de la acción que se pretende emprender con la Agenda 2030. En cambio, los documentos “sectoriales” aparecen de forma desorganizada y no sistemática, transmitiendo cierta impresión de desorganización y ausencia de una visión global.

Volviendo por un momento a los instrumentos que constituyen los fundamentos de la Agenda 2030, se afirma que «son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo». Por tanto, en el texto de la Resolución se dibuja una especie de orden jerárquico y también cronológico en el que la Declaración universal y los tratados de Derechos

³²⁸ Asamblea General, doc. A/RES/70/1, pár. 10.

³²⁹ *Ibidem*, pár. 31.

³³⁰ *Ibidem*, Objetivo de Desarrollo Sostenible 14, meta de medios de implementación 14.c, pág. 28.

³³¹ *Ibidem*, apartado sobre Medios de Implementación, pár. 61.

humanos se encuentran en un nivel superior y del que descienden las Declaraciones del Milenio y la de la Cumbre Mundial de 2005.

Sobre el valor jurídico de estas últimas dos declaraciones ya se ha podido hablar anteriormente, mientras que un discurso a parte lo merece la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, mencionada por separado y definida como uno de los documentos que constituyen la “base” de la Agenda. Se trata, de hecho, de un documento fundamental pues, como bien resume GÓMEZ ISA, «junto con el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente, el derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad o el derecho a la asistencia humanitaria, cierra, por el momento, el proceso de evolución de los derechos humanos iniciado con la Revolución Francesa»³³².

A lo largo del proceso de formación y negociación de la Agenda 2030, los países en desarrollo, remarcaron en cada lugar y momento la importancia de dar cumplimiento y seguimiento a la Agenda 21 y, de forma indirecta a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, mientras que en ningún momento se hizo referencia directa al Derecho al desarrollo. En efecto, y a pesar del gran valor político de la Declaración, hoy en día la mayoría de la doctrina sigue opinando que el estatus del Derecho al desarrollo se encuentra todavía en una fase de gestación. Esta consideración está confirmada por el hecho que «salvo la Carta Africana de los derechos humanos y de los pueblos, ningún tratado internacional de ámbito universal ha reconocido expresamente el derecho al desarrollo. Tan solo resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como las referencias que figuran en los documentos finales de las grandes Cumbres Mundiales, han consagrado jurídicamente este nuevo derecho»³³³.

Más haya del debate sobre la existencia o no de un Derecho al desarrollo ya cristalizado en forma de norma consuetudinaria, lo que aquí interesa es identificar las trazas de esta declaración en la Agenda 2030, pues es evidente que el concepto de Desarrollo contenida en esta última y que se basa en la idea del Desarrollo humano elaborada en el seno del PNUD, encuentra su primera estructuración en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

De hecho, tanto en el art. 1.1 de la Declaración, en el que se afirma que «[e]l derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político

³³² GÓMEZ ISA, F. «El derecho al desarrollo en el 25 aniversario de la Declaración sobre el derecho al desarrollo», en *Derechos y Libertades*, núm. 26, Época II, enero 2012, pág. 182.

³³³ *Ibidem*, pág. 187.

en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él», como en el art. 2.1 donde se establece que «[l]a persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo», se ponen las bases de una idea de desarrollo multi-dimensional, basado en las personas, así como de la interdependencia de los Derechos humanos.

Todos estos elementos han constituido el eje central alrededor del cual ha ido tomando forma la Agenda 2030, por lo que parece que los principios que por primera vez se establecieron en la Declaración de 1986 siguen constituyendo una referencia imprescindible y reforzando la idea de una *opinio juris* de gradual afirmación.

Paralelamente, junto con la referencia a este documento de amplio alcance, en la Resolución "Transformar Nuestro Mundo" se hace referencia a una larga serie de documentos, como se ve en el recuadro de la página siguiente, que no son jurídicamente vinculantes y que versan sobre ámbitos más específicos, como la salud, la educación y el comercio.

Dada la amplitud del programa y de las medidas incluidas en la Agenda 2030 y en los ODS, no sorprende que se hayan incluido referencias a otros instrumentos políticos relativos a ámbitos más circunscritos. El objetivo de estas menciones es bastante clara: reforzar los compromisos presentes en el Agenda 2030 y seguir con la línea ya marcada en otros foros sobre ámbitos específicos.

De esta forma se ha podido evitar abrir el negociado sobre medidas tan sectoriales y que habrían alargado un proceso de negociación ya bastante engorroso, puesto que anteriormente ya se pudo conseguir un consenso, o se consideraba que podía obtenerse posteriormente a la aprobación de la Agenda y de los ODS. El resultado de esta decisión es un entramado complejo de instrumentos no vinculantes que dibujan una red de compromisos políticos y que tocan una multiplicidad de áreas relacionadas con el Desarrollo, poniendo en evidencia la absoluta relevancia que este tipo de instrumentos para-jurídicos asumen en este sector.

Por el otro lado, es posible llegar a una consideración más general sobre el uso de estas referencias a otros instrumentos de *soft law* y que tiende a enforzarse en sus perfiles teleológicos. En efecto, es evidente que, a la hora de definir las referencias jurídicas y no jurídicas de la Agenda 2030, se ha decidido dar más espacios a los documentos no vinculantes que a los que producen consecuencias jurídicas. Quizá esta decisión se explique con la voluntad por parte de los Estados de remarcar el carácter no vinculante del Agenda y mantener una cierta distancia entre esta última y el marco jurídico de protección de los derechos humanos.

DOCUMENTOS DE *SOFT LAW* CITADOS EN EL AGENDA 2030

Generales

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Declaración del Milenio
- Documento Final de la Cumbre del Milenio de 2005
- Declaración sobre el Derecho al desarrollo

Específicos

- Declaración de Roma sobre la Nutrición y el Marco de Acción
- Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible
- Declaración y el Programa de Acción de Estambul
- las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
- Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024
- Agenda 2063 de la Unión Africana y el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África
- Ronda de Doha para el Desarrollo
- Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países
- Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
- Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen
- Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
- Programa de Doha para el Desarrollo

De hecho, aunque se afirme que “la nueva agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las NN.UU., incluido el pleno respecto del derecho internacional”³³⁴, por otro lado no se hace ninguna referencia a los estándares definidos por los Órganos derivados de los Tratados de Derechos Humanos, ni a otros instrumentos jurídicos internacionales (con la

³³⁴ Asamblea General, doc. A/RES/70/1, pár. 10.

sola excepción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) y, en definitiva, se margina casi todo lo pactado.

Todo ello no sorprende si se tienen en consideración los argumentos presentados y las posturas asumidas en el seno de las negociaciones por parte de los Estados, hostiles frente a la posibilidad de poner en directa relación la Agenda con los sistemas de protección de los Derechos Humanos. Dicha postura se ha manifestado especialmente dentro del grupo de los países en desarrollo, los cuales aprovecharon distintas ocasiones para reafirmar que los derechos fundamentales no forman parte de los tres pilares del Desarrollo sostenible tal como fue reconocido en Rio en 2012.

2.1.2 El uso del *soft law* en la relación entre Empresas y Derechos Humanos.

Uno de los sectores en el que el impacto de los instrumentos no jurídicamente vinculantes en la afirmación y protección de los Derechos Humanos ha sido más significativo es sin duda el mundo empresarial transnacional. El creciente protagonismo y relevancia económico-política de los grandes grupos empresariales internacionales y el hecho de haberse convertido en un actor cada vez más participativo en el sistema de gobernanza y de producción jurídica a nivel global está suscitando la preocupación de una amplia parte de la Doctrina. En particular, se pone en evidencia la progresiva reducción de la soberanía de los Estados que este protagonismo está comportando, así como unos cambios profundos del mismo proceso de creación jurídica, cada vez más dependiente de actores distintos de los Estados³³⁵.

Aunque esta situación siga en pie desde unas décadas, las respuestas tardan en llegar y «hoy por hoy, las compañías multinacionales no existen a todos los efectos, ni mucho menos, para el Derecho internacional público»³³⁶. Frente a la imposibilidad/incapacidad de tomar decisiones en el ámbito del Derecho para hacer frente a este vacío, la Comunidad Internacional ha impulsado una serie de iniciativas para fomentar de forma voluntaria, casi filantrópica, el respeto de las normas de derechos humanos por parte del sector privado y en particular de las grandes empresas transnacionales. Esta tendencia encuentra su última etapa en la Agenda 2030,

³³⁵ vid. FERRARESE, M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000, pág. 102.

³³⁶ ABAD CASTELOS, M., “La sociedad de la globalización y la necesidad de reorientar jurídicamente el sistema internacional: subdesarrollo, instituciones financieras, compañías multinacionales, Estado, derechos humanos y otras claves”, en *Cursos de derechos humanos Donosti-San Sebastián*, vol. III, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2002, pág. 102.

en la que se reivindica de forma clara el papel de las empresas en la realización y financiación del Desarrollo sostenible³³⁷.

Ahora bien, la raíces históricas de la entrada en escena de las empresas transnacionales se encuentran en el proceso de globalización que tuvo lugar a partir de los años 90 y con la ruptura del rígido sistema de Westphalia, aunque una primera toma de conciencia sobre la necesidad de regular el sector privado a nivel internacional se verificó, como justamente apuntan KINLEY y PARIOTTI, en los años 70, con el establecimiento de la Comisión sobre la Empresas Transnacionales (UNCTC)³³⁸ y con el nacimiento del movimiento internacional a favor de los Derechos Humanos³³⁹.

En efecto, las grandes corporaciones transnacionales se configuraron pronto como una nueva faceta del mundo empresarial, que tiene la capacidad «para influir en la política económica de los Estados, e incluso en sus sistemas jurídicos, y pueden por tanto, ejercer un poder significativo sobre los individuos en el sentido más directo de controlar su bienestar»³⁴⁰. A este poder desmedido, sin embargo, no corresponde todavía una correspondencia jurídica, elemento que genera preocupación y anima el debate político-jurídico. ABAD CASTELOS afirma de hecho que «las compañías multinacionales requieren que se les dedique por fin una atención jurídica especial, adecuada al volumen de su actuación, máxime si se tiene en cuenta que sus actividades e importancia han crecido hasta alcanzar límites desmedidos. Tanto es así que su actuación parece haber impreso un nuevo carácter en la sociedad internacional presente: el de la privatización»³⁴¹.

Como se ha anticipado, las ONGs han sido entre los primeros actores en poner en evidencia el grave impacto que la actividad de las grandes empresas transnacionales produce en los Derechos Humanos, «bien a través de su actuación directa en dicho abuso, bien por actuar en conjunción con

³³⁷ El sector privado se cita a vario título en varios puntos de la Resolución 70/1. Sin embargo, la inclusión a pleno título del mundo empresarial, junto a otros actores y sectores no estatales, para la implementación de la Agenda 2030 está bien recogido en el pár. 58, en el que se afirma que «La Carta de las Naciones Unidas comienza con la célebre frase “Nosotros los pueblos”. Hoy día somos “nosotros los pueblos” quienes emprendemos el camino hacia 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población».

³³⁸ Dicha Comisión, establecida por ECOSOC a través de la Res. 1913 (LVII) del 5 de diciembre de 1974, tenía el mandato de elaborar un código internacional de conducta para las empresas transnacionales que, finalmente, nunca se llegó a formular y la Comisión fue posteriormente disuelta.

³³⁹ cf. KINLEY, D., «Human Rights as Legally Binding or Merely Relevant?», en *Commercial Law and Human Rights*, Aldershot - Burlington, 2002, pp. 27-28; PARIOTTI, E. «International Soft Law, Human Rights and Non-State Actors: Towards the Accountability of Transnational Corporations?», en *Human Rights Review* 10, n.º 2, 1 de junio de 2009.

³⁴⁰ MARTÍN-ORTEGA, O., *Empresas multinacionales y derechos humanos en derecho internacional*, Bosch Editor, Barcelona, 2008, pág. 40.

³⁴¹ ABAD CASTELOS, M., *La sociedad de la globalización...*, op. cit., p. 64.

gobiernos represivos o bien simplemente por contribuir al mantenimiento de dichos gobiernos a través de su presencia y realización de actividades en Estados violadores de derechos humanos»³⁴².

En este contexto, la respuesta del mundo empresarial ha ido mutando, desde una primera postura de rechazo total, hasta una gradual toma de conciencia sobre su impacto ético, social y ambiental que también se puede justificar como reacción a la aumentada presión pública y la necesidad de mejorar la imagen de estas empresas frente a sus consumidores³⁴³. No obstante, la postura general de las empresas transnacionales sigue siendo contraria a la idea de una reglamentación *hard* de su actividades y de la Responsabilidad Social de Empresa. Como observa PACINOTTI, esto se podía explicar por el hecho de que «The obligations of TNCs (Trans-National Corporations) regarding human rights seem to lie at the borderline between ethics and law, and the increased role of soft law in the international legal system leads to the convergence of the two spheres. Synergies in international law, corporate management patterns, and ethics seem to be confirmed by the great number of soft law sources, which address the conduct of transnational corporations»³⁴⁴.

En efecto, tras la experiencia abortada de la Comisión de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales de 1974, una larga lista de iniciativas se han ido produciendo tanto a nivel internacional global como regional, hasta llegar al documento citado en la Resolución “Transformar Nuestro Mundo”, es decir los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. El primer documento adoptado con el objetivo de reglamentar las actividades de las grandes empresas y de someterlas un control de respeto de la normativa de protección de los Derechos Humanos se produjo en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, con la adopción de la Declaración Tripartita de los Principios relativos las Empresas Multinacionales y Política Pública en 1977³⁴⁵. Se trata de un documento fundamental pues es el único documento global existente sobre este tema que haya sido elaborado de forma conjunta entre gobiernos, empresas y trabajadores.

Además, hay que recordar que esta Declaración, enmendada en varias ocasiones desde su aprobación, ha sido modificada por última vez en marzo 2017. En su última versión no solamente se incluyen nuevos estándares laborales y los cambios de políticas decididos a nivel de

³⁴² *Ibidem*, pp. 67-68.

³⁴³ *cf.* GEORGE, E. R. «The Place of the Private Transnational Actor in International Law: Human Rights Norms, Development Aims, and Understanding Corporate Self-Regulation as Soft Law Roundtable - A Multiplicity of Actors and Transnational Governance», en *American Society of International Law Proceedings*, 101, 2007, pág. 474.

³⁴⁴ PARIOTTI, E. *International Soft Law, Human Rights and Non-State Actors...*, *op. cit.*, 9, pág.140.

³⁴⁵ ILO, *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 16 de noviembre de 1977 (OB Vol. LXI, 1978, Series A, No 1).

la Organización, sino que «[i]t also provides guidance on “due diligence” processes – consistent with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights – in achieving decent work, sustainable businesses, more inclusive growth and better sharing of the benefits of FDI, particularly relevant for the achievement of Sustainable Development Goal 8»³⁴⁶.

Paralelamente, la OCDE elaboró unas líneas guías propias relativas a las Empresas Multinacionales, que se publicaron en 1976 y que estaban pensadas para complementar la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo pero que no mencionaban los aspectos relativos a los Derechos Humanos de la actividad de este tipo de empresas ni suponía avances este tema³⁴⁷. Estas directrices, sin embargo, se fueron actualizando a partir de los años 2000 y gradualmente fueron incluyendo aspectos relativos al respeto de los Derechos Humanos. En 2011, de hecho, en ocasión del 50 aniversario de la Organización, se llevó a cabo una actualización de las mismas que adopta cambios significativos. Finalmente, en la última versión se incluye no solamente un nuevo capítulo sobre Derechos Humanos acorde con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, sino también un nuevo enfoque relativo al principio de la debida diligencia, la sostenibilidad ambiental y a la lucha contra la corrupción y el soborno³⁴⁸.

En cambio, nivel de Naciones Unidas la elaboración de documentos relativos a las empresas transnacionales volvió a activarse solamente a finales de los años 90, tras el impulso de la *Task Force* establecida en respuesta a la crisis económica de 1997-98 que recomendaba acciones en esta dirección³⁴⁹. Unos años después, en la reunión del Foro Económico Mundial en Davos del año 2000, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó el documento “Business and Human Rights: a Progress Report” en el que se subrayaban la necesidad y las oportunidades de implementar un sistema de protección de Derechos Humanos interno al mundo empresarial³⁵⁰.

Este camino, que se estaba trazando constantemente con más claridad, fue favorecido por el impulso decisivo protagonizado por el Secretario General Kofi Annan, que en el mismo año 2000 inauguró el Global Compact, una iniciativa voluntaria abierta a la suscripción de las empresas que decidían implementar una serie de principios relativos a los derechos humanos en su amplio espec-

³⁴⁶ ILO revises its landmark Declaration on multinational enterprises, comunicado de prensa, 17 de marzo de 2017.

³⁴⁷ vid. OECD Declaration on International Investments and Multinational Enterprises, París, 21 de junio de 1976.

³⁴⁸ OCDE, *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Revisión 2011*, París, 2013.

³⁴⁹ *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 21 de enero de 1999.

³⁵⁰ ACNUDH, *Business and Human Rights: A Progress Report*, enero de 2000.

tro dentro de su actividad³⁵¹. Se trataba de un proyecto relacionado principalmente con la implementación de los ODM, pero que tenía el objetivo más ambicioso de sensibilizar y concienciar a los grandes actores económicos sobre su contribución al respecto y, en definitiva, sobre su responsabilidad social de empresa.

Como recuerda WETTSTEIN, la personalidad que estaba detrás del Global Compact y de su novedoso enfoque fue el profesor John Ruggie, el cual fue posteriormente nombrado Representante Especial de la ONU para Empresas y Derechos Humanos y cuyo papel ha sido extremadamente significativo por el hecho de haber logrado superar la imposibilidad de elaborar un documento jurídicamente vinculante sobre las responsabilidades de las empresas en relación a los Derechos Humanos a través de las herramientas ofrecidas por el *soft law*³⁵².

En efecto, cuando a finales de los años 90 la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, principal órgano subsidiario de la anterior Comisión de Derechos Humanos, dio comienzo a la elaboración de un documento titulado “Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”³⁵³, fue evidente que el objetivo era la conclusión, según las palabras del mismo RUGGIE, de un «treaty-like document»³⁵⁴. Es decir, de un documento que *per se* no constituía el texto provisional de un tratado, pero que estaba inequívocamente dirigido a crear las bases de un instrumento jurídicamente vinculante para las empresas en el corto o medio plazo³⁵⁵.

Probablemente fue este último aspecto el que motivó el rechazo del proyecto de Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos por parte de la Comisión de Derechos Humanos, la cual aclaró que el documento no se había elaborado bajo petición y que, «al ser un proyecto de propuesta, *careciera de autoridad legal*, y que la Subcomisión no debería ejercer ninguna función de vigilancia a este respecto»³⁵⁶.

³⁵¹ Para una profundización sobre el contenido del Global Compact y su relevancia en el ámbito de la Agenda 2030, y en particular para la implementación del ODS 16.4, *vid.* cap. VI, pár. 3.2 de este elaborado.

³⁵² *vid.* WETTSTEIN, F. «Normativity, Ethics, and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Critical Assessment», en *Journal of Human Rights* 14, n.º 2, abril de 2015.

³⁵³ doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.

³⁵⁴ RUGGIE, J.G., *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, New York, 2013, introducción, pág. xvii.

³⁵⁵ WETTSTEIN, F. «Normativity, Ethics...», *op. cit.*, pág. 165.

³⁵⁶ Comisión de Derechos Humanos, Res. 2004/116. *Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, 20 de abril 2004, aprobada sin votación.

Pese a este suceso, la Comisión decidió seguir avanzando en el proyecto de elaborar algún tipo de documento relativo a las responsabilidades del sector privado y de los grandes grupos económicos en el ámbito de los derechos humanos, pero lo hizo adoptando un cambio de estrategia y, en 2005, solicitó al Secretario General el nombramiento de un Representante especial sobre este tema³⁵⁷. En el mandato de este último se incluyen entre otras tareas, «[s]eñalar y aclarar normas uniformes sobre la responsabilidad empresarial y la rendición de cuentas de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos [...] y [e]laborar materiales y metodologías de evaluación de las repercusiones que las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen en los derechos humanos»³⁵⁸.

Con este objetivo, el Secretario General nombró a John RUGGIE el cual, al terminar su mandato, presentó el *Marco para «proteger, respetar y remediar»*³⁵⁹, respaldado por el Consejo de Derechos Humanos que paralelamente renovó el mandato del Representante Especial por un periodo de tres ulteriores años, hasta junio 2011³⁶⁰. En este primer documento se señalan los tres principios fundamentales que deben regular la actividad empresarial en lo que concierne los derechos humanos, que son la responsabilidad de proteger por parte de los Estados, la obligación de respetar los derechos humanos y aplicar la diligencia debida por parte de las empresas y, por último, la necesidad de garantizar sistemas de reparación y de acceso a la justicia por las víctimas de las violaciones de derechos humanos imputables a las empresas.

Tras el apoyo recibido en esta primera fase, el Representante prosiguió su mandato empezando la labor de elaboración de recomendaciones básicas tal como requería el Consejo de Derechos Humanos, y dedicó una amplia fase del tiempo a su disposición con visitas a múltiples países y un gran número de consultas con los distintos actores interesados, a termino del cual puso a disposición su proyecto de Principios Rectores para posibles comunicaciones. Finalmente, en marzo 2011, el Consejo de Derechos Humanos adoptó unánimemente los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respe-

³⁵⁷ Comisión de Derechos Humanos, Res. 2005/69. *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales*. Doc. E/CN.4/2005/L.10/Add.17, de 22 de abril de 2005. La resolución se aprobó por votación bajo la petición del representante de EE.UU. y con los votos en contra de EE.UU., Australia y Sudáfrica, la abstención de Burkina Faso y el voto a favor del resto de los miembros.

³⁵⁸ Comisión de Derechos Humanos, Res. 2005/69, pár. 1, (a) y (d).

³⁵⁹ Informe del Representante Especial «proteger, respetar y remediar»: un Marco para las empresas y los Derechos Humanos, doc. A/HRC/8/5, de 7 de abril de 2008.

³⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos, Res. 8/7 *Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, 18 de junio de 2008.

tar y remediar»³⁶¹, dando vida a la primera recopilación de normas mundiales para la prevención y la lucha contra el riesgo de consecuencias negativas para los Derechos Humanos relacionadas con la actividad empresarial.

Sin entrar en el análisis del contenido de los Principios Rectores³⁶², lo que es relevante en el ámbito del estudio que aquí se presenta es el evidente cambio de enfoque desde el punto de vista instrumental que el Representante Especial llevó a cabo. En efecto, tras el abandono de un proyecto normativo jurídicamente vinculante con motivo de la polarización del debate que obstaculizaba su avance, el Representante Especial decidió superar el enfoque únicamente estado-céntrico, añadiendo referencia a las responsabilidades del sector privado que, no obstante, siguen existiendo en un plano ético y no jurídico. En este sentido opina WETTSTEIN cuando afirma que «the SRSG does move decisively beyond the traditional view. Granted that the SRSG has stuck to state centrism, but he has effectively abandoned state exclusivity in human rights matters»³⁶³.

Es más, según LAGOUTTE, los Principios Rectores presentarían las característica de aquellos instrumentos que Shelton define como “instrumentos secundarios de soft law”, es decir instrumentos no vinculantes elaborados por organismos o instituciones intergubernamentales. Según la autora, «[t]he UNGP are the first instrument in a new category of soft law that has been developed under the auspices of the HRC over the past few years»³⁶⁴. A pesar de esta novedad formal, los Principios Rectores se configuran como un documento de recopilación de principios de Derechos Humanos ya existentes, se definen conformes con el Derecho internacional y el Derecho Internacional Humanitario y subrayan su no intención de crear nuevas obligaciones jurídicas. En cambio, su aspecto más novedoso es la voluntad de «restate the relevant rights in a given context [...], thereby seeking to clarify unclear areas and addressing gaps that might have been identified»³⁶⁵.

³⁶¹ El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

³⁶² Para profundizar sobre el contenido de los Principios Rectores, *vid.* el interesante y crítico estudio de ESTEVE MOLTÓ, J.E., «Los Principios Rectores sobre las empresas transnacionales y los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”: ¿hacia la responsabilidad de las corporaciones o la complacencia institucional?» en *Anuario español de derecho internacional*, n.º 27, 2011, pp. 317–351.

³⁶³ WETTSTEIN, F., *Normativity, Ethics, and the UN Guiding Principles...*, *op. cit.*, pág. 164.

³⁶⁴ Otros Principios Rectores comisionados y respaldados por el Consejo de Derechos Humanos son los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (doc. A/HRC/20/23 de 10 de abril de 2011); los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (doc. A/HRC/21/39 de 10 de junio de 2012). En cambio, la elaboración de unos principios rectores sobre seguridad de la tenencia para los pobres en zonas urbanas (doc. A/HRC/25/5A de 30 de diciembre de 2013) todavía no ha sido respaldada por el Consejo.

³⁶⁵ LAGOUTTE, S., “The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. A Confusing ‘Smart Mix’ of Soft and Hard International Human Rights Law”, en LAGOUTTE, S., GAMMELTOFT-HANSEN, T., CERONE, J., Y ASSOCIATION OF HUMAN RIGHTS INSTITUTES, (eds.), *Tracing the roles of soft law in human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pág. 243.

En definitiva, la experiencia relativa a la elaboración de los Principios Rectores confirma el enfoque pragmático que provoca la prevalencia de los instrumentos de *soft law* en los ámbitos en los cuales es especialmente difícil salir de un *empasse*. La ubicación del debate fuera del ámbito jurídico puede, de hecho, favorecer una mayor cohesión aun sin dar respuestas relacionadas con consecuencias jurídicas para hacer frente al fenómeno que se intenta reglamentar.

2.1.3 El control multilateral de armamentos y el desarme a través de instrumentos jurídicamente no vinculantes.

Entre los ámbitos ontológicamente más relevantes para la soberanía de los Estados están sin duda la seguridad y la defensa, así como la cuestión del desarme, pues como reconoce Cot, «[t]he theme of disarmament is at the heart of the contradictions besetting international society and its laws»³⁶⁶. En este sentido se entiende el porqué de la prevalencia del derecho pactado, que está demostrada por la antigüedad de numerosos instrumentos del derecho internacional humanitario elaborados ya desde mediados del siglo XIX.

Sin embargo, también en este área tradicionalmente poco permeable a la normativización blanda, algunos ejemplos relevantes de instrumentos no vinculantes han puesto en evidencia su utilidad instrumental como precursores de normas posteriormente cristalizadas en actos de *hard law*. El ejemplo numéricamente y simbólicamente más relevante en este sentido lo ofrecen las resoluciones de la Asamblea General de NN.UU. relativas al desarme y al control de armamentos, las cuales, a pesar de no haber creado obligaciones para los Estados, «[t]hey have, nevertheless, frequently played a preparatory role, either to the conclusion of a treaty, or to the accession of a country to an existing treaty»³⁶⁷.

No obstante, la que se acaba de presentar no es la única forma que han asumido los instrumentos de reglamentación de armamentos de naturaleza política, pues otro ejemplo históricamente muy relevante, también por su trascendencia geopolítica, fue la declaración que E.UU. y la Unión Soviética suscribieron el 5 de mayo de 1971 y que puso las bases de las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas que llevaron a la conclusión del Acuerdo SALT I del 21 de junio de 1973 pues, como recuerda THÜRER, «[i]n the Declaration, the United States

³⁶⁶ COT, J.-P., *Les sources du droit et le droit du désarmement*, Cours IHEI, 1979, Paris, pág.5, citado en BEDJAOUI, M., *International Law: Achievements and Prospects*, Martinus Nijhoff, Paris; Dordrecht, 1991, pág. 813.

³⁶⁷ COT, J.-P., BONIFACE, P., “Disarmament and Arms Control”, en BEDJAOUI, M., *Ibidem*, pág. 814.

and the Soviet Union defined those subjects upon which the subsequent agreement was envisaged to have effect»³⁶⁸.

También ha habido casos de documentos de *soft law* en el ámbito de los armamentos químicos y biológicos, como la resolución adoptada en 1989³⁶⁹ por los Estados Parte al Protocolo de Ginebra de 1925³⁷⁰ que como en los casos anteriormente mencionados preparó el terreno para la elaboración de la futura Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción de 1993 y entrada en vigor cuatro años después de su firma.

Asimismo, tras el uso de armas químicas en el contexto del conflicto entre Iran e Irak en 1984 en violación del citado Protocolo de Ginebra de 1925, la investigación de NN.UU. encargada de aclarar los hechos certificó que las armas químicas utilizadas se habían desarrollado utilizando materiales adquiridos a través de canales comerciales legales. En respuesta a esta evidencia, algunos países tomaron la iniciativa para introducir sistemas de control de exportación de algunas sustancias químicas legales que podrían utilizarse para el desarrollo de armas químicas y crearon el llamado Australia Group.

El grupo impulsado por el gobierno de Australia, y que por eso asumió su denominación, contó desde su comienzo, con 15 países participantes, entre los cuales estaban la Unión Europea, los países miembros de la UE en aquel momento, EE.UU., Canadá, Japón, y naturalmente Australia. Actualmente el número de los miembros ha llegado a 43, tras la controvertida adhesión en 2018 de la India, Estado dotado de las nucleares que no es parte del Tratado de No Proliferación. La actividad principal de este grupo informal de Estados es la elaboración de líneas guías y de sistemas de control de exportación de determinados compuestos químicos que evitarían la implicación directa e indirecta de los países miembros en la proliferación y uso de armas químicas.

Como bien nos hace notar GUALTIERI, ejemplos de interacción entre *hard law* y *soft law* también se han verificado en el ámbito de la no-proliferación de armamentos nucleares³⁷¹. En

³⁶⁸ *vid.* THÜRER, D, “Soft Law” en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, marzo 2009.

³⁶⁹ Declaración Final aprobada por consenso el 11 de enero de 1989 y enviada por carta al Secretario General de Naciones Unidas el 19 de enero de 1989. Doc. A/44/88.

³⁷⁰ Se trata del Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, que se redactó y firmó en la conferencia para la supervisión del comercio internacional de armas y munición, celebrada en Ginebra del 4 de mayo al 17 de junio de 1925 bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, y entró en vigor el 8 de febrero de 1928.

³⁷¹ GUALTIERI, D. S., “The System of Non-proliferation Export Controls”, en SHELTON, D. (ed.), *Commitment and compliance...*, *op. cit.*, pág. 467 y ss.

este caso se hace referencia a la líneas guías elaboradas por los Estados miembros del Grupo de Exportadores Nucleares (Nuclear Suppliers Group) adoptadas en 1994 y posteriormente enmendadas³⁷², que tienen el objetivo de implementar y complementar el Tratado de no Proliferación Nuclear y los Tratados sobre el mismo ámbito elaborados a nivel regional.

Siempre en relación a la no proliferación nuclear, KELLMAN hace referencia a las recomendaciones del Organismo internacional de Energía Atómica en calidad de instrumento de *soft law* que complementa un instrumento de *hard law*³⁷³. En definitiva, afirma el autor, «the international regulatory system to protect nuclear materials is a complex interweaving of treaty and soft law. Treaties establish the structure of the system and regulate transnational aspects of nuclear materials protection. Soft law, in the form of IAEA-issued specifications concerning the thousands of minute details relevant to nuclear materials, are recommendations that states are not legally bound to adopt, but that are, in fact, widely accepted»³⁷⁴.

En este contexto en el que las armas nucleares han sido gradualmente objeto de múltiples Tratados multilaterales y de sistemas de control voluntarios en relación a su proliferación, transferencias y ensayos, un hito importante lo ha marcado en 2017 la adopción del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares. En el preámbulo del Tratado se recuerda que la primera resolución de la Asamblea General de 24 de enero de 1946, junto con otras posteriores, hacía un llamamiento a la eliminación de las armas nucleares y que, frente a la «lentitud del desarme nuclear, la continua dependencia de las armas nucleares en los conceptos, doctrinas y políticas militares y de seguridad [...] una prohibición jurídicamente vinculante de las armas nucleares constituye una contribución importante para el logro y el mantenimiento de un mundo libre de armas nucleares».

Sin embargo, hay que subrayar que el tratado de prohibición de las armas nucleares que no ha sido precedido por la elaboración de declaraciones políticas u otros instrumentos de *soft law* que de alguna forma pusieran en evidencia el creciente consenso internacional acerca de

³⁷² La primera versión de las Líneas Guías se publicó por la Agencia Internacional de Energía Atómica como INFCIRC/539 de 15 de septiembre de 1997, cuya última revisión se verificó en 2012 (*vid. doc. INFCIRC/539/Rev.6*).

³⁷³ KELLMAN, B., “Protection of Nuclear Materials”, en SHELTON, D. (ed.), *Commitment and compliance...*, *op. cit.*, pág. 486 y ss.

³⁷⁴ *Ibidem*, pág. 495.

esta necesidad, ha llegado al momento de su firma sin lograr la más mínima participación de los países que se verán afectados por su contenido³⁷⁵.

Paralelamente, la reglamentación blanda también ha afectado a otro tipo de tecnología militar y de defensa como son los misiles balísticos. En 1987 nació de hecho el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (del que Italia, como miembro del G7, es Estado fundador), que tenía como principal objetivo el control de la exportación de estos misiles, así como su tecnología y componentes, para luchar contra su proliferación al ser considerados armas de destrucción masiva. Frente a la ineficacia demostrada por este sistema, en 2002 se elaboró otro documento político acerca del mismo tema, el Código Internacional de Conducta de La Haya contra la Proliferación de los Misiles Balísticos (ICOC)³⁷⁶.

De forma muy interesante, en el texto del Código se afirma que este proyecto está dirigido «a promover la seguridad de todos los Estados mediante el fomento de la confianza mutua por medio de la aplicación de medidas políticas y diplomáticas»³⁷⁷, reafirmando por tanto una de las características más típicas de los instrumentos de *soft law*, es decir, su capacidad para la construcción de consenso internacional. Sin embargo, como nota ACOSTA SÁNCHEZ, entre las medidas generales para la no proliferación contenidas en el Código aparece el compromiso de los Estados a ratificar, adherirse o “acatarlos” una serie de convenios internacionales relativos al espacio ultraterrestre³⁷⁸ que «parece indicar la voluntad de los Estados de crear una incipiente norma internacional consuetudinaria que pudiera conllevar posteriormente su cristalización por medio de un convenio internacional jurídicamente normativo»³⁷⁹. De esta forma se pone en evidencia dentro del mismo documento otro elemento igualmente característico del *soft law* como es la presentación de principios

³⁷⁵ *vid.* CORRALES, C. M., «Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear?», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento Opinión, 97/2017, 22 de septiembre de 2017, pág. 3; y CADIN, R., «Logiche *vintage* a confronto: mentre le Nazioni unite proclamano che (Nuclear) “War is over! (If you want it)” nonostante il boicottaggio delle potenze nucleari del Consiglio di Sicurezza i membri permanenti di confrontano sul caso della proliferazione nordcoreana», en *OIDU*, 2017, pág. 405.

³⁷⁶ El ICOC aparece publicado como Apéndice a la Carta de fecha 30 de enero de 2003 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas, 6 de febrero de 2003, Doc. A/57/724.

³⁷⁷ Doc. A/57/724, Apéndice, Preámbulo del Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de los Misiles Balísticos.

³⁷⁸ En particular, se mencionan el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de 1967; el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, de 1972 y, el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, de 1975.

³⁷⁹ ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La no proliferación de misiles balísticos: el Código Internacional de Conducta de La Haya en el contexto internacional y europeo”, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Marco 8/2014, 13 de junio de 2014, pág. 10.

dotados de cierto apoyo político y diplomático, con el objetivo de impulsar su sucesiva formalización y dotación de relevancia jurídica.

Asimismo, hay que dedicar una especial mención al Arreglo de Wassenaar³⁸⁰, otro ejemplo ambicioso de instrumento político relativo al control de armamento, que se caracteriza por tener un espectro de acción muy amplio en cuanto establece un sistema de controles de exportación que incluye las armas convencionales así como bienes y tecnologías de doble uso. Como se verá en el Capítulo V, la reglamentación del comercio de armas convencionales ha sido especialmente compleja y, en este marco, dicho Acuerdo constituye un hito fundamental que ha contribuido a construir el consenso internacional necesario para el negociación y entrada en vigor del Tratado sobre Comercio de Armas.

Sin embargo, aunque el TCA y el Acuerdo compartan determinados objetivos como la promoción de la transparencia, la toma de responsabilidad a la hora de llevar a cabo transferencias de armas, así como la prevención de una acumulación potencialmente desestabilizadora de estos dispositivos, el *modus operandi* propuesto por el Acuerdo se basa en la informalidad, y sobre todo, en el intercambio de información. Elemento este último fundamental para la construcción de la confianza recíproca necesaria entre los Estados en aras de un control eficaz de las exportaciones. Además, el control de las exportaciones está regulado por la Lista de Bienes de doble uso y por la Lista de Tecnologías y Municiones, que tienen un alcance más amplio del que se ha incluido en el TCA³⁸¹.

Lo que se pone en evidencia tras esta breve recopilación de ejemplos de instrumentos no jurídicamente vinculantes elaborados para el control de exportaciones de armas así como para su prohibición, es el hecho de que en estos casos el *soft law* se usa para *complementar* los tratados, sobre todo con motivo del rápido avance tecnológico y por su fácil negociación-aceptación, mientras que, con respecto a las empresas transnacionales y su responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos, el *soft law* se ha utilizado para llenar un vacío y como respuesta a la incertidumbre alrededor de la subjetividad jurídica internacional de estos actores.

En este mismo sentido opina WILLIAMSON, quien reconoce que en el ámbito de control de armamentos el recurso primario ha sido el *hard law* pero añade también que se está eviden-

³⁸⁰ El Arreglo de Wassenaar sobre control de Exportaciones de Armas Convencionales y bienes y tecnología de Doble Uso surgió en 1996, con objeto de contribuir a la seguridad y estabilidad internacional promoviendo la transparencia y la responsabilidad en las exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso. Los Estados participantes aplican los controles de exportación a todos los dispositivos incluidos en la lista de Bienes y Tecnologías de Doble uso y la Lista de Municiones. *vid.* la página oficial www.wassenaar.org/.

³⁸¹ *vid.* HOLTOM, P., “The Arms Trade Treaty”, en *SIPRI Yearbook 2014*, Oxford, 2014.

ciando un recurso cada vez más frecuente a mecanismos *soft*: «... there is some evidence that the resort of soft law is increasing in the arms control field. Second, the pace of agreement on hard law instruments at the CD (Conference of Disarmament) has slowed considerably. That may mean that the proponents of soft law are correct, that hard law instruments have become too hard to negotiate and thus too cumbersome to be useful»³⁸².

No obstante, desde el punto de vista de quien escribe, el panorama contemporáneo dibuja una situación mucho más difuminada. En los años más recientes, de hecho, se han formalizado dos tratados fundamentales en el ámbito del control de armas y del desarme: Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (firmado en 2017 y todavía no entrado en vigor) y Tratado sobre el comercio de armas de 2014, por lo que no se puede afirmar con tanta seguridad que el *hard law* en este sector esté en crisis y esté perdiendo terreno a favor del *soft law*.

2.2 Reflexiones sobre la naturaleza de la Declaración “Transformar nuestro Mundo”: un híbrido entre lo jurídico y lo no jurídico.

Como ya se ha señalado anteriormente, la Agenda 2030 se configura sin lugar a dudas como una ulterior prueba de lo que MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES define “el virus de la informalidad”³⁸³. De hecho, a pesar de haberse desarrollado desde el primer momento en el seno de una institución como la ONU, los ODS y el resto de los compromisos formulados por los Estados con respecto a la financiación al desarrollo no han llegado a asumir la forma de tratado internacional y se han quedado en una condición de indeterminación jurídica que no puede que alimentar reflexiones e inquietudes.

Lejos de la visión explícitamente negativa que dicho autor asume con respecto al abuso de este nuevo modelo informal, D’ASPREMONT en cambio hace una más genérica referencia a la sistemática reducción de los límites entre hechos y actos jurídicos que se está afirmando en la Teoría del Derecho contemporánea y a la cual no se puede prescindir en el momento de analizar la Agenda post-2015. «International law is increasingly seen as a *continuum* between law

³⁸² WILLIAMSON, R. L. «Hard Law, Soft Law, and Non-Law in Multilateral Arms Control: Some Compliance Hypotheses». *Chicago Journal of International Law*; Chicago 4, tomo 4, n.º 1, primavera 2003, pág. 68.

³⁸³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Y ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES, *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales: XXII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales - AEPIRI - celebradas en La Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009*, Madrid, 2010.

and non law», afirma³⁸⁴. Esta aclaración parece aun más relevante en la materia en análisis, dónde lo formal y lo informal, lo jurídico y lo no jurídico se entrelazan de forma sistemática.

En efecto, tanto el contenido como la estructura de la Resolución A/70/1 acumulan toda una serie de reseñables elementos de interés. De forma distinta de la Declaración del Milenio, aprobada con la Resolución A/RES/55/2, el documento de presentación de la Agenda 2030 no solamente cuenta con una declaración política amplia y precedida de un prólogo independiente, sino que incluye también el listado de los ODS y de sus metas como elemento igualmente central de la resolución y no mediante un anexo, como podría haber sucedido. De hecho, la Declaración se configura, a la luz del texto, como una descripción más amplia, no solamente de la Agenda 2030, de la cual los ODS forman parte, sino también de las motivaciones que han llevado a este nuevo programa y a los principios básicos que guían su aplicación.

Este cambio de perspectiva mediante la inversión de la importancia de los Objetivos con respecto a la Declaración política, corresponde efectivamente al proceso de negociación que llevó a este resultado. Como se ha visto anteriormente, los ODS han sido el fruto de más de dos años de negociaciones, mientras que el acuerdo sobre el texto de la Declaración se alcanzó durante las últimas sesiones de las negociaciones intergubernamentales. En cambio, al momento de la Declaración del Milenio, la posibilidad de que se pudieran elaborar Objetivos para fomentar su implementación no se había manifestado aún. Tal y como se expone en el primer capítulo, los ODM fueron un producto *a posteriori* y por tanto interpretados como un elemento técnico y no político.

Este tipo de análisis, además de subrayar la novedad de una resolución programática de NN.UU articulada en objetivos, acrecienta su interés si lo enmarcamos en el más amplio debate sobre el valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas.

Como es bien sabido, la doctrina internacional ha reconocido la casi imposibilidad de establecer *a priori* el valor jurídico de una resolución de Naciones Unidas. Además, la resolución objeto de análisis, por su carácter declarativo, supone aún mayor dificultad en el momento de identificar elementos que puedan ser vinculantes con respecto a los Estados Miembros. Como observa CASTAÑEDA, «[d]eterminar el valor jurídico de este tipo de resoluciones mediante el uso de criterios apriorísticos, esquemáticos y rígidos, implica no tomar en cuenta la multiforme

³⁸⁴ D'ASPREMONT, J., *Formalism and the sources of international law: a theory of the ascertainment of legal rules*, Oxford; New York, 2011, pág. 128.

variedad y complejidad de la realidad internacional subyacente, que necesariamente debe reflejarse en su calificación jurídica»³⁸⁵.

Por este motivo es necesario intentar interpretar el valor jurídico que no solamente los Estados, sino todos los otros actores participantes en su negociación, quieren atribuirle o podrían atribuirle en el futuro. Con este objetivo, el análisis de todos los documentos preparatorios de la declaración resulta indispensable.

En efecto, tanto en el texto de la Declaración que precede a los ODS como en los documentos preparatorios elaborados en el marco del Grupo de Trabajo Abierto, es evidente la voluntad general de no crear un instrumento exigible jurídicamente. De hecho, el resultado logrado constituye un híbrido entre una declaración solemne de la Asamblea General y un plan de acción como los que produjeron las grandes cumbres internacionales de los años 90. Además, el nexo entre las áreas de acción previstas en los ODS y los derechos ya positivizados ha sido plasmado de forma bastante débil³⁸⁶.

No obstante, el hecho de haber establecido ya en esta etapa un sistema de seguimiento para los ODS no invita a pensar, siguiendo el parecer de HOOF, que los Estados busquen una real implementación de los compromisos que han suscrito³⁸⁷. Es lícito suponer que dicha novedad sea más bien el resultado de la presión ejercida por los actores no gubernamentales que participaron en la negociación y por la opinión pública internacional. Es bien sabido que la falta de un sistema de seguimiento para los ODM ha supuesto uno de los puntos más críticos de la precedente agenda.

Además, el carácter voluntario de este sistema de seguimiento y revisión, al cual no está relacionada ninguna obligación jurídica, confirma cuanto dicho sobre la creciente desformalización, y por tanto dejuridificación, de los compromisos internacionales en la época contemporánea. En particular, esto resulta evidente si se mira a la estructura institucional que tendría que llevar a cabo dicha labor de control, y que será analizada más adelante. Se trata, de hecho, de un foro intergubernamental no formalizado (de hecho, no existe al día de hoy un acta constitutiva ni un reglamento que aclaren el desarrollo de su mandato), que se reúne alternativamente

³⁸⁵ CASTAÑEDA J., “*Valor jurídico de las Resoluciones...*”, *op. cit.*, pág. 182.

³⁸⁶ Naciones Unidas, “*Transformar nuestro mundo...*”, A/RES/70/1, pár. 10.

³⁸⁷ HOOF, G. J. H. v, *Rethinking the Sources of International Law*, 1983, pág. 271.

bajo los auspicios de la Asamblea General y de ECOSOC, y que parece reproducir en pequeña escala el paso desde un sistema de gobierno internacional hacia uno de gobernanza³⁸⁸.

Volviendo al análisis relativo a la resolución “Transformar nuestro mundo”, consideramos que puede fácilmente afirmarse que forma parte de aquellas resoluciones a las cuales tanto CASTAÑEDA como ASAMOAHA califican de no jurídicamente vinculantes³⁸⁹. Sin embargo, hay que tener en cuenta los elementos novedosos que acabamos de mencionar, es decir, tanto la creación de un sistema de seguimiento y revisión, como la aprobación por unanimidad de la resolución. Dichos elementos refuerzan la idea de que este documento, a pesar de ser formalmente no obligatorio, pueda desarrollar con el tiempo un carácter vinculante.

HOOFF, a este propósito, afirma «[i]t is possible that an originally weak consensus resulting in formally non-binding rules strengthens over time precisely because the successful operation of supervision of follow-up makes the rules concerned more acceptable to the States in question»³⁹⁰.

Como conclusión, si la definición de las consecuencias jurídicas de las resoluciones de la Asamblea General siempre ha sido cuestionada, generando un amplísimo debate académico³⁹¹, en el caso concreto nos limitamos a poner en evidencia el elemento más característico de la Resolución “Transformar nuestro mundo”, y que no es otro que su carácter híbrido, uniendo tanto los elementos típicos de la declaración de principios como los de un plan de acción articulado en objetivos y con un sistema de seguimiento³⁹².

³⁸⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “*Estados y Organizaciones Internacionales*”, *op. cit.*

³⁸⁹ ASAMOAHA individualiza tres grandes categorías de resoluciones de la Asamblea General de NN.UU.: las que son declaraciones de principios de derecho internacional; las que miran a crear nuevos principios de derecho internacional; y las que promueven programas específicos derivados por el Estatuto. A mi entender, la resolución en análisis tendría necesariamente que formar parte del tercer grupo. En cambio, Castañeda reconoce un más amplio abanico de opciones. Entre ellas, identifica, casi de forma residual, unas resoluciones que contienen declaraciones u otros pronunciamientos de carácter general. Nuestra resolución bien podría formar parte de este grupo, que admitiría según el autor, “una enorme gama de matices” con respecto a su valor jurídico. *cf.* ASAMOAHA, O. Y., *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, 1966, pág. 21; CASTAÑEDA J., “*Valor jurídico de las Resoluciones...*”, *op. cit.*, pág. 177 y ss.

³⁹⁰ HOOFF, G. J. H. v., “*Rethinking the Sources of International Law...*”, *op. cit.*, pág. 274.

³⁹¹ *cf.*, entre otros, TREVES, T., *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 264; PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003; SKUBISZEWSKI, K., “Resolutions of the U.N. General Assembly and Evidence of Custom”, en *Le droit international a l'heure de sa codification (Etudes en l'honneur de Roberto Ago)*, t. 1, Milano, s. e., 1987, p. 508; ARANGIO RUIZ, G., *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Maryland, Alphen an den Rijn-Germantown, 1979; CASTAÑEDA, J., *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, *op. cit.*

³⁹² Es interesante notar que según HOOFF, el concepto de seguimiento sería la versión reducida del concepto de ejecución con respecto a instrumentos normativos vinculantes. Este término sería más coherente con el hecho de hacer referencia a un documento en sí no vinculante, y por eso también lo haría más aceptable de cara a los Estados que lo suscriben. *cf. ibidem*, pág. 270.

Si se acepta por un lado la tesis de CASTAÑEDA, según el cual la expresión del consentimiento o aceptación a través de recomendaciones constituye la moderna extensión del derecho de los tratados³⁹³, y si por otra parte adoptamos una interpretación dinámica y sociológica de las fuentes del Derecho Internacional, podríamos afirmar que la Resolución “Transformar nuestro mundo” confirma la puesta en cuestión de los límites entre fuentes vinculantes y no vinculantes, cuya diferencia reside en definitiva en el comportamiento de los Estados.

El cuestionamiento de una teoría del derecho basada en el binomio derecho-no derecho y por tanto el surgir de expresiones de *soft law* a lado del clásico *hard law* se configura, como bien expresa ORREDO VICUÑA, como la inevitable consecuencia de una sociedad internacional cada vez más descentralizada³⁹⁴. Sin embargo, estas nuevas tendencias no tienen que hacernos perder la brújula que nos permite decidir si a un determinado acto se relacionan consecuencias jurídicas o meramente políticas.

El argumento que presenta el *soft law* como una herramienta necesaria para agilizar la producción “normativa” de la comunidad internacional encuentra una primera limitación en la introducción de institutos jurídicos como el consenso y las reservas, que indudablemente han favorecido y acelerado la elaboración y entrada en vigor de un amplio número de tratados multilaterales. El *soft law* se configuraría por tanto como un paso más en este camino, pero lo hace suscitando dudas sobre su legalidad en cuanto se supone basado en una nueva concepción de consentimiento.

De hecho, no sería aceptable atribuir valor jurídico a un acto cuando los Estados u otros sujetos no hayan otorgado claramente su consentimiento. Aunque una parte de la doctrina rechace la diferencia entre lo jurídico y lo no jurídico, los Estados continúan claramente reconociendo dicha diferencia³⁹⁵. No se trata tanto de reivindicar el papel central del consentimiento en tanto que garantía superior de la soberanía de los Estados, sino como elemento central de salvaguardia del Estado de Derecho en la Comunidad Internacional³⁹⁶.

Lo que en la actualidad se puede hacer es reconocer, más allá del inmediato efecto político que la resolución “Transformar nuestro mundo” indudablemente conlleva en sí, el efecto jurídico

³⁹³ CASTAÑEDA J., *Valor jurídico de las Resoluciones...*, *op. cit.*

³⁹⁴ ORREDO VICUÑA, F., “Creación del derecho en una sociedad global : ¿Importa todavía el consentimiento?”, en *Estudios Internacionales*, vol. 37, n. 146, 2012.

³⁹⁵ WEIL, P., “Towards Relative Normativity in International Law?”, en *The American Journal of International Law*, vol. 77, n. 3, 1983, pp 413-42.

³⁹⁶ En este sentido interpretamos cuanto se establece en la célebre sentencia del caso *Lotus*, en la que la Corte Permanente de Justicia Internacional reconoce que “the rules of law binding upon States ... emanate from their own free will”. v. CPJI, *Recueil*, serie A, n. 10, 1927.

potencial que instrumentos de este tipo contienen y que en un determinado momento puedan contribuir a la formación o a probar la existencia de *opinio juris*. Sin embargo, es preciso reiterarlo, se trataría de efectos jurídicos que se manifestarían en una fase sucesiva y eventual a través del proceso consuetudinario.

En este marco, la visión de la Agenda 2030 desde la perspectiva jurídica ofrecida por FERNÁNDEZ LIESA es quizá una de las menos ilusionantes pero al mismo tiempo seguramente la más concreta, puesto que reconduce los ODS en el contexto jurídico actual y pone en evidencia que su naturaleza no es ni un límite ni una alternativa al mismo, sino que los ODS son expresión de un «nuevo enfoque para el Derecho internacional de los derechos humanos»³⁹⁷ que puede contribuir de una forma diferente a la realización del Desarrollo Sostenible y de los Derechos Humanos. De hecho, el autor afirma, «[los ODS] no se basan tanto en la técnica jurídica clásica cuanto en promover en una determinada dirección la acción de los gobiernos y de la Comunidad internacional. Constituye, a mi juicio, un complemento más que una alternativa»³⁹⁸.

Este enfoque no puede que compartirse, puesto que, a mi juicio, reconoce no solamente los distintos niveles a los que pertenecen los programas de Desarrollo basados en indicadores y en el impulso gubernamental de políticas concretas por un lado y la positivización de Derecho internacional de los Derechos Humanos a través de sus instrumentos tradicionales, sino que los identifica como instrumentos que pertenecen a lógicas diferentes y por tanto cuyos alcances no pueden superarse.

3. La Agenda 2030: ¿revolución o involución en el multilateralismo?

El trayecto hasta ahora dibujado ha puesto en evidencia las conexiones entre la Agenda 2030 con otros antecedentes de programas de desarrollo en el ámbito de NN.UU., así como las principales novedades que contienen, y que permiten considerarla un hito sumamente relevante en la gestión internacional del desarrollo.

De hecho, podemos considerar la Agenda 2030 como un reflejo de un sistema de gobierno internacional informal pero basado en la participación más amplia posible, y no solamente limitada a los actores más tradicionales de la Comunidad Internacional, sino permitiendo contribuciones concretas a la sociedad civil organizada y a los académicos. En este sentido, la Agenda 2030 se

³⁹⁷ FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. «Transformaciones del Derecho internacional...», *op. cit.*, pág. 52.

³⁹⁸ *Ibidem*

puede genuinamente considerar como una expresión unívoca de la sociedad internacional del día de hoy.

Sin embargo, el uso de instrumentos informales para ofrecer una respuesta a cuestiones a las que la comunidad internacional atribuye urgencia y también un marcado significado moral y ético, parece demostrar una aspiración a la que no se acompaña la voluntad y la toma de responsabilidad necesarias. Tal y como se está verificando con respecto a temas verdaderamente dramáticos como la crisis de los refugiados o como las consecuencias del cambio climático, los decisores políticos (los que en última instancia tienen la facultad de asumir o no compromisos internacionales) no parecen querer realizar reformas adecuadas y a la altura de los retos que parecen querer resolver.

La retórica que ha acompañado la formulación de la nueva Agenda y de los ODS parece una manifestación de la que GARCÍA CÍVICO, citando LIPOVETSKY, define como la “expresión exterior de la moral”³⁹⁹. Los gobiernos y las organizaciones internacionales, de hecho, deciden asumir el compromiso político de una agenda ambiciosa que, si realizada, puede realizar un giro copernicano en el patrón socio-económico de la sociedad contemporánea. Sin embargo, este mismo compromiso no solamente está libre de consecuencias jurídicas inmediatas, y por tanto de responsabilidad, sino que se acompaña con un sistema de seguimiento político insuficiente y muy escasamente formalizado.

Además, con respecto a la que podemos considerar quizás la mayor novedad de la Agenda, es decir la inclusión de objetivos y metas relativas a la seguridad y a la promoción de la paz, observamos que si por un lado estos elementos conllevan un enorme potencial transformador, por el otro no se han formulado con la suficiente claridad ni se han desglosado en objetivos concretos, poniendo en evidencia la falta de un consenso más allá de los principios generales y que, por tanto, pone en peligro su efectiva puesta en práctica.

3.1 Desde la Comisión para el Desarrollo sostenible al Foro Político de Alto Nivel. ¿Hacia la creación de un sistema de gobernanza global sobre las políticas de desarrollo sostenible?

El ámbito del desarrollo sostenible siempre ha estado a la vanguardia de las experimentaciones sobre nuevos modelos de producción de instrumentos jurídicos, así como de la creación de modelos de gobernanza no estado-céntricos. La elaboración de la Agenda 2030 ha reafirmado de manera inequívoca esta característica. Dicha tendencia, que acabamos de identificar tanto en el todavía

³⁹⁹ GARCÍA CÍVICO, J., «Derechos sin Derecho, emoción sin razón, terror sin “por”». *Alrevesyalderecho*, 1 de septiembre de 2017. <http://blogs.infolibre.es/alrevesyalderecho/>.

incierto valor jurídico de la resolución “Transformando nuestro mundo” y de los ODS, como en el análisis de la participación de la sociedad civil en dicha labor, encuentra otro hito en la sustitución de la Comisión de Desarrollo sostenible por el Foro Político de Alto Nivel, creado en 2013.

La Comisión de Desarrollo Sostenible, establecida como órgano responsable del seguimiento de la Agenda 21⁴⁰⁰, se instituyó con motivo de la resolución de la Asamblea General 47/191, del 29 de enero de 1993. Esta comisión funcional de ECOSOC, compuesta por 53 miembros representantes de los Estados con mandato trienal y mediante una subdivisión geográfica de los escaños, fue objeto de debate durante la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en 2012. De hecho, en la Declaración Final, los delegados expresaron casi unánimemente la voluntad de sustituirla por otro órgano para 2013, identificado como Foro Político de Alto Nivel⁴⁰¹.

Por tanto, en un informe de 2012 del Secretario General comisionado por la Asamblea General, se analizaron las carencias y los logros principales de la Comisión de Desarrollo Sostenible, con el objetivo principal de ofrecer una base detallada para las negociaciones intergubernamentales orientadas a la institución del Foro Político de Alto Nivel⁴⁰². Si, por un lado, se evidenció la indudable relevancia de la labor de la Comisión, sin la cual el desarrollo sostenible no gozaría de la posición que tiene actualmente en los programas internacionales; por el otro, se hizo hincapié en su falta de influencia en la ejecución de políticas sobre el desarrollo sostenible, además de criticar sus engorrosos procesos para la adopción de decisiones.

De esta forma, durante las negociaciones de Río en 2012, se ofreció la oportunidad de crear un órgano con una composición política de más alto nivel, tal y como sugería el nombre atribuido al Foro en 2012. La composición actual del órgano se debe fundamentalmente a la propuesta del G-77 y China, apoyada por EE.UU., Japón, Rusia y Canadá (serán estas las mismas delegaciones que en el Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS representarán el frente más conservador). En particular, dichas delegaciones presionaron para que la Comisión no se transformase en un Consejo, utilizando

⁴⁰⁰ *vid.* Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Agenda 21*, pár. 38.11 y ss.

⁴⁰¹ Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, *op. cit.*, pár. 84.

⁴⁰² Asamblea General, *Experiencia adquirida por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible*, Informe del Secretario General, 26 de febrero de 2013.

el argumento de que un foro intergubernamental habría garantizado una participación política de más alto nivel⁴⁰³.

Finalmente, esta línea consiguió reunir un cierto consenso, a pesar de que el texto de la Resolución “El futuro que queremos” no aclaraba cuáles serían sus funciones ni su organización interna. De hecho, además de reafirmar la necesidad de continuar la labor de la Comisión y mantener sus modalidades inclusivas sobre la participación de la sociedad civil, la Resolución afirma tan solo que el foro *podría* (y ni siquiera “debería”), entre otros: efectuar el seguimiento y la revisión de los compromisos relativos a la implementación del desarrollo sostenible realizados en el contexto de precedentes cumbres y conferencias de NN.UU. y reforzar el diálogo y promover el intercambio de mejores prácticas y experiencias relacionadas con la aplicación de medidas de desarrollo sostenible.

Sin embargo, la decisión sobre la composición y los aspectos organizativos del foro fue delegado a la Asamblea General para su 68ª sesión⁴⁰⁴. Ésta aclaró dichos extremos mediante su Resolución 67/290, en la cual se afirma el liderazgo político como fin principal de este nuevo órgano, mientras que a nivel organizativo se establece un sistema nunca antes experimentado.

De hecho, el Foro, según establece la Resolución 67/290, se reúne tanto bajo los auspicios de la Asamblea General como de ECOSOC, con intervalos temporales distintos y con miembros de nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en el primer caso, y de nivel ministerial en el segundo. Sin embargo, el Foro no se configura formalmente como un órgano subsidiario ni de la Asamblea General ni de ECOSOC. Sobre este punto STRANDENAES opina que, “as the HLPF exists somewhere between the UNGA and ECOSOC”, el Foro tendría una suerte de doble subsidiaridad frente a ambos órganos; es decir, estaría sometido por una forma híbrida de “light subsidiarity”⁴⁰⁵, que sin embargo no posee ningún fundamento formal y que podría verificarse solo mediante una futura implementación en la praxis.

Además de la localización institucional híbrida del Foro en el marco de NN.UU., particularmente relevante y ciertamente discutible es la total ausencia de un poder normativo y de toma de decisión para fomentar la realización del desarrollo sostenible desde una base jurídica. En este sen-

⁴⁰³ Vid. CHASEK, P. S., (ed.), “Summary of the Third Round of UNCSD Informal Informal Consultations: 29 May - 2 June 2012”, en *Earth Negotiations Bulletin* 27, n. 40, 6 de mayo de 2012.

– (ed.), “Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations: 23 April - 4 May 2012”, en *Earth Negotiations Bulletin* 27, n. 35, 5 de julio de 2012.

– (ed.), “Summary of the United Nations Conference on Sustainable Development: 13-22 June 2012”, en *Earth Negotiations Bulletin* 27, n. 51, 25 de junio de 2012.

⁴⁰⁴ Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, op. cit., pár. 85.

⁴⁰⁵ STRANDENAES, J-G., *Participatory democracy - HLPF laying the basis for sustainable development governance in the 21st Century*, UN DESA/DSD, marzo de 2014.

tido, el tránsito desde la Comisión de Desarrollo Sostenible hacia el Foro Político de Alto Nivel no ha supuesto grandes avances.

Como afirma FERNÁNDEZ LIESA, «[e]n la actualidad el marco institucional para la gobernanza del desarrollo sostenible no está a la altura del desafío»⁴⁰⁶ y las debilidades del marco de gobernanza y supervisión de la implementación de los ODS demostradas hasta la fecha por el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible parecen confirmar esta tendencia.

La falta de un secretariado y, por consecuencia, de una estructura propia, nos induce, de hecho, a comparar el Foro político de Alto Nivel con los grupos de gobernanza económica internacional como el G-20, puesto que comparten ciertos elementos de informalidad. Sin embargo las diferencias entre los dos modelos son bastante evidentes y se explican con la diferente motivación que produjo su nacimiento. En efecto, el G-20 representa sin duda una visión elitista de la gobernanza internacional, mientras que el Foro, a pesar de las debilidades evidenciadas, no deja de ser un órgano dentro del marco de Naciones Unidas. Por tanto, es representativo de una visión universal e institucionalizada de gestión política de los asuntos internacionales y, en este sentido, no se configura como un modelo alternativo, sino de una experiencia plenamente integrada y coherente con su contexto institucional.

Aun así, los dos modelos, teniendo fe a su naturaleza de foros, comparten el hecho de no producir documentos, observamos que ambos tienen como resultado de sus reuniones una declaración política cuyo contenido puede variar ampliamente. En concreto, desde su primera reunión, el G20 ha producido una serie de agendas con compromisos y decisiones no vinculantes que sin embargo plantean programas o acciones concretas para implementar tanto a nivel nacional como en el marco de las organizaciones internacionales financieras.

En cambio, las cuatro declaraciones ministeriales que el Foro Político de Alto Nivel ha producido hasta 2016 se limitan a reiterar principios ya cristalizados en innumerables documentos de NN.UU., como la integración de una perspectiva holística y basada en los derechos humanos en la realización del desarrollo sostenible, la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible, etc.⁴⁰⁷. Por tanto, hasta el momento presente la excesiva cautela del Foro alimenta fuertes dudas so-

⁴⁰⁶ FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. «Transformaciones del Derecho internacional...». *op. cit.*, pág. 63.

⁴⁰⁷ *cf.* Asamblea General, Resumen de la primera reunión del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, Nota del Presidente, 13 de noviembre de 2013; ECOSOC, Declaración ministerial del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, 9 de julio de 2014; y Declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, 26 de julio de 2016.

bre su voluntad de convertirse en un órgano legislador informal en el ámbito del Desarrollo sostenible, tal y como ha sido conceptualizado por PAUWELYN⁴⁰⁸.

Asimismo, con respecto a su función de monitoreo de los compromisos relativos al desarrollo sostenible, *ex* pár. 8 de la resolución 67/290, el hecho de que finalmente se haya decidido no transformar la Comisión de Desarrollo Sostenible en un Consejo ha provocado la creación de un sistema de control sumamente débil. De hecho, el seguimiento de los distintos compromisos internacionales en tema de desarrollo sostenible y, a partir de 2016, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será totalmente voluntario.

Ahora bien, para entender cómo el Foro debe llevar a cabo su mandato, según ABBOTT y BERNSTEIN hay que visualizar la forma que utiliza la Asamblea General de NN.UU. para definir los objetivos de este coloquio. En su opinión «the UNGA explicitly defines some core HLPF mandates in terms of indirect, soft governance», haciendo referencia a la promoción de la integración internacional, la promoción de la incorporación del Desarrollo Sostenible en las políticas nacionales y la promoción de la sostenibilidad en la gobernanza que el Foro tendría que ejercer⁴⁰⁹.

Este último elemento, junto con el estatus indefinido del Foro y sus limitados recursos económicos, provocan que este coloquio sea, en la visión los dos autores, el prototipo de órgano capaz de ejercer su autoridad solamente mediante un sistema de gobernanza que el mismo ABBOTT define como “orquestación”⁴¹⁰. Por tanto, desde esta perspectiva, la única manera de que el Foro pueda cumplir con su ambicioso mandato con las limitaciones formales a las que se enfrenta, sería a través de una gobernanza sutil. Evidentemente, dicha idea no constituye una novedad absoluta, en particular en el ámbito del Desarrollo Sostenible, puesto que a menudo, órganos e instituciones formalmente débiles han logrado tener un liderazgo político notable.

En este contexto, es quizá demasiado pronto para discutir sobre la oportunidad o no de enfocar el liderazgo sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 en un foro político con escasos poderes formales. Sin embargo, el simple hecho de que se haya efectuado tal elección resulta sumamente interesante, puesto que constituye otro síntoma de la tendencia global hacia la desinstitucionalización y desjuridificación de los compromisos internacionales, en particular en materia de cooperación internacional y medioambiental.

⁴⁰⁸ *vid.* PAUWELYN, J. *et alii*, *Informal International Lawmaking*, Oxford, 2012.

⁴⁰⁹ ABBOTT, K. W., y BERNSTEIN, S., “The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design”, en *Global Policy*, vol. 6, n. 3, septiembre de 2015, pp. 225-6.

⁴¹⁰ Según la definición ofrecida por el mismo ABBOTT, «orchestration is a mode of governance in which one actor enlists one or more intermediary actors to govern a third actor or set of actors in line with orchestrator’s goals». *Ibidem*, pág. 224.

3.2 La integración de la Seguridad en la Agenda 2030. ¿Una ocasión perdida para cerrar el triángulo Paz-Seguridad-Desarrollo o el adecuado inicio de un camino?

Para comprender en profundidad el pasaje hacia un nuevo modelo conceptual de desarrollo sostenible y los avances realizados entre los ODM y la Agenda 2030, en particular con respecto al tema de la seguridad, no se puede obviar el análisis del contexto político y económico internacional en el cual estos dos programas fueron elaborados.

Como han evidenciado varios autores, a finales de los años noventa la Comunidad Internacional entró en la fase de postguerra fría, durante la cual se enfrentó con nuevos retos no solamente relativos a las dificultades de desarrollo económico en los países de reciente independencia, sino también con respecto a una serie de conflictos violentos de naturaleza social y civil que habían quedado congelados durante la época de enfrentamiento entre los bloques soviético y occidental-capitalista y que ahora volvían a crepitar⁴¹¹.

Frente a una serie dramática de catástrofes humanitarias, de casos de fragilidad y colapsos de Estados, la Comunidad Internacional, junto con la academia, empezó a interrogarse sobre la relación entre paz, y por ende seguridad, y desarrollo. Gracias también a la actividad del Secretario General, en aquella época BOUTROS BOUTROS-GHALI⁴¹², se asistió a una gradual pero histórica convergencia entre la agenda internacional de construcción de la paz y la nueva agenda de desarrollo, reconociendo claramente la íntima conexión entre los dos fenómenos. En efecto, según las palabras del Secretario General, «las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y muntifacéticas. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover el desarrollo económico y social sostenible a fin de alcanzar una prosperidad más generalizada y poner coto a la existencia y utilización de las armas de destrucción de masa»⁴¹³.

⁴¹¹ cf. PÉREZ DE ARMIÑO, K., MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, 2013;

⁴¹² Naciones Unidas, *Un programa de paz*, informe del Secretario General, 17 de junio de 1992; *Desarrollo y Cooperación económica internacional*, informe del Secretario General, 6 de mayo de 1994.

⁴¹³ *Desarrollo y Cooperación económica internacional*, informe del Secretario General, 6 de mayo de 1994, pár. 5. vid. asimismo VACAS FERNÁNDEZ F., TASCIONI G., «La paz y la seguridad en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», en FERNÁNDEZ LIESA, C.R, MANERO SALVADOR, A., Y MORATINOS CUYAUBÉ, M.A., *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pág. 444 y ss.

De forma paralela, un nuevo concepto de seguridad iba cobrando forma. En 1994 el PNUD dedicó su informe anual a la llamada *seguridad humana*⁴¹⁴, poniendo en relieve la necesidad de una evolución hacia un nuevo modelo basado en las personas, tal y como se había realizado años atrás con el desarrollo humano. Este concepto, que será objeto de un análisis profundo en el capítulo siguiente, marcó un punto de inflexión de fundamental importancia, a pesar de no tener una definición compartida a nivel internacional y de ser susceptible de múltiples críticas.

De la misma manera, en la Declaración del Milenio de la Asamblea General del año 2000 se optó por recoger este impulso haciendo referencia a la importancia de la paz y de la seguridad como retos para la realización de una nueva época de prosperidad para todos. Si bien, mantiene un enfoque cauteloso, evitando mencionar la relación ciertamente evidente pero no necesariamente causal, entre estos fenómenos y el desarrollo.

Sin embargo, el proceso de plasmación de dicha Declaración en los ODM, a través de las modalidades precedentemente analizadas, hizo perder toda referencia a esta dinámica. De hecho, los ODM no incluyeron ninguna medida para reducir la fragilidad y aumentar la capacidad de los Estados, así como para fomentar la resiliencia social y económica. De la misma manera, faltó completamente un enfoque transversal sobre la construcción de la paz y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

En cambio, en los años siguientes, varios instrumentos de NN.UU. hicieron especial hincapié en la relación entre paz y desarrollo. En particular, el Consejo de Seguridad en su Resolución 1366 (2001) recalcó la necesidad de que se establecieran las condiciones para una paz duradera y un desarrollo, aquí definido también como sostenible, abordando las causas de los conflictos armados⁴¹⁵. Igualmente, en el informe sobre los ODM de 2005, se refuerza la relación entre lucha contra la pobreza y resolución de conflictos, reconociendo que la pobreza hace aumentar los riesgos de conflicto de múltiples maneras⁴¹⁶.

Además, varias investigaciones dedicadas a la implementación de los ODM y sobre sus puntos críticos, han evidenciado que la presencia de conflictos ha constituido uno de los obstáculos más graves en el cumplimiento de los mismos por parte de muchos países en desarrollo. En particu-

⁴¹⁴ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994.

⁴¹⁵ Naciones Unidas, S/RES/1366, de 30 de agosto de 2001.

⁴¹⁶ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005*, Nueva York, 2005, pág. 11.

lar, según el Secretariado de la Declaración de Ginebra, la violencia armada se ha configurado como el principal reto en el camino hacia estos objetivos⁴¹⁷.

No hay que olvidar, como señala oportunamente SANAHUJA, que a partir del 11-S de 2001 hubo un importante cambio de rumbo con respecto a la redefinición de políticas de seguridad y desarrollo. De hecho, durante los años noventa las agendas de desarrollo se habían desvinculado del ser consideradas como un mero instrumento de la política de seguridad nacional, con la ayuda de nuevos conceptos teóricos como el desarrollo humano y la seguridad humana. Sin embargo, con la activación de la “guerra global contra el terror” por parte de EE.UU. en respuesta a los ataques de 2001, se generó un retorno a la “securitización” de las políticas de desarrollo con la consiguiente redefinición de los conceptos de construcción de la paz y seguridad humana⁴¹⁸.

En este contexto, los ODS han ofrecido una respuesta importante a dicha grave omisión. Como se ha visto anteriormente, el Grupo de trabajo abierto sobre los ODM formuló la propuesta de un objetivo especialmente dedicado a la paz (ODS 16), así como de una serie de otros objetivos y metas relacionados con la inclusión y sostenibilidad social, económica y medioambiental del desarrollo. Sin embargo, dicha propuesta, recogida en el documento final de la Cumbre de septiembre de 2015, provocó un acalorado debate durante todas las etapas de la negociación de la Resolución “Transformar nuestro mundo”, debido a una larga serie de dudas sobre su real posibilidad de medición así como sobre la limitación de las metas relacionadas.

A pesar de todo ello, la inclusión no solamente de referencias genéricas, sino también de objetivos explícitamente relativos a la seguridad, se configura como una novedad absoluta y un punto de partida para un nuevo concepto de desarrollo que no olvide las problemáticas relativas a la seguridad, a la construcción de la paz y del Estado de derecho, más allá de la retórica.

Es evidente que el establecimiento de un objetivo dedicado a estos retos específicos no constituye en sí la solución a las referidas problemáticas. Además, dada su formulación, el objetivo y sus metas no cesan de suscitar críticas, en particular relativas tanto al carácter escasamente ambicioso de su contenido, como a los indicadores poco pertinentes.

Pero lo más relevante y digno de mención en esta fase, es sin duda la falta de compromiso por parte del conjunto de la Comunidad Internacional para lograr identificar un reto compartido en la lucha contra la inseguridad, tal y como sí se verificó en relación a la pobreza extrema. De hecho,

⁴¹⁷ Geneva Declaration Secretariat, *Armed Violence Prevention and Reduction. A Challenge for Achieving the Millennium Development Goals*, 2008.

⁴¹⁸ SANAHUJA J.A., SCHÜNEMANN J., *Seguridad humana, construcción de la paz y securitización de las políticas de ayuda al desarrollo*, en PÉREZ DE ARMIÑO, K. y MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana*, op. cit., pág.111 y ss.

una parte de los actores gubernamentales participantes en la elaboración de la Agenda han rechazado hasta el último momento la creación de un compromiso, ni tan siquiera no vinculante, sobre este tema.

Sin embargo, como han evidenciado KOELER *et alii*, el concepto de Seguridad Humana se configuraría como aquella herramienta que puede permitir reforzar el enfoque hacia el desarrollo y marcar un hito entre ODS y ODM, principalmente por tres razones: «[f]irst, it includes all important domains in an integrated way. Second, it makes clear how economic poverty, political and personal insecurity and violence, environmental degradation, and social exclusion are decisive for all levels of human development and wellbeing: individual, community, national and international. Thirdly, it leads directly into a structured discussion of policy responses, conspicuously absent from the earlier MDG approach»⁴¹⁹.

⁴¹⁹ KOEHLER, G., *et alii*, *Human security and the next generation of comprehensive development goals*, ISS Staff Group 2: States, Societies and World Development, 1 de enero de 2012, acceso desde: <http://repub.eur.nl/pub/34851/>.

PARTE SEGUNDA: LA INTEGRACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA AGENDA POST-2015. EL ODS 16: ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA SU MEDICIÓN EN RELACIÓN A LA META 16.4 Y A LAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS.

La paz y la seguridad son ideas cambiantes que se han ido adaptando a las modificaciones que han experimentado los sistemas de valores en el entorno internacional en el curso de la Historia. Sin duda, en la época contemporánea, dos han sido los momentos que han marcado con más profundidad el cambio conceptual desde la configuración tradicional de paz como ausencia de guerra y seguridad como seguridad estatal o nacional, hasta su aspecto actual, en el que la paz se considera paz positiva y la seguridad tiene un nuevo sujeto, las personas, y por ello se define humana.

En primer lugar la creación de la Organización de las Naciones Unidas y la elaboración de su Estatuto marcan el hito en la construcción de una nueva configuración de la paz, esta vez no solamente como condición de ausencia de conflictos, «[y] aunque los redactores de la Carta se centraron en 1945, recién finalizada la Segunda Guerra Mundial, en crear una organización internacional con vocación de universalidad con el objetivo de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, también fueron conscientes, desde el primer momento, de que la paz verdadera no es la mera ausencia de guerra»⁴²⁰. Desde esta nueva perspectiva, la construcción de la paz es una labor continua y diversa, dirigida a eliminar las causas socio-económicas de la conflictividad y, en definitiva, un ejercicio de prevención.

En segundo lugar, el fin de la guerra fría también ha modificado de forma radical los equilibrios políticos y ha favorecido el paso hacia la globalización, la integración internacional económica y política, el inédito protagonismo de actores no estatales en el escenario internacional. Consecuentemente, nuevas amenazas a la seguridad y a la paz han aparecido, y han puesto en evidencia la necesidad de elaborar mecanismos y herramientas distintos a los existentes que puedan ofrecer respuestas adecuadas a los retos del nuevo milenio. En este contexto surge el concepto de seguridad humana.

En el informe final de la Comisión de Seguridad Humana, moviendo el foco desde la seguridad del Estado hacia las personas, se individualizan distintos tipos de seguridad, muchas de las cuales no están relacionadas con la violencia o la existencia de conflictos, sino con la presencia de servicios sociales básicos accesibles por las personas o niveles mínimos de subsistencia económica.

⁴²⁰ VACAS FERNÁNDEZ, F., TASCIONI, G., «La paz y la seguridad en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», en FERNÁNDEZ LIESA, C. R., MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pág. 444.

ca⁴²¹. De esta forma, se opera la convergencia entre los conceptos de Seguridad y el de Desarrollo, ambos entendidos en su acepción *humana*, que será paulatinamente reconocida por el Secretario General de Naciones Unidas en el informe de 2005 *Un concepto más amplio de libertad*, en el que se afirma que «[e]l desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. [...] Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar. En este nuevo milenio, la labor de las Naciones Unidas debe poner al mundo más cerca del día en que todas las personas sean libres para elegir el tipo de vida que quieren vivir, puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz»⁴²².

Sin embargo, y como se ha puesto en luz en la primera parte de este trabajo, la perspectiva de seguridad no se integró en el programa de realización de la Declaración del Milenio basado en los ODM, dejando de lado un elemento, la inseguridad, que finalmente afectó gravemente su impacto limitando fuertemente la realización de los objetivos ambiciosos de lucha contra el hambre y la pobreza que enunciaban en determinados contextos. En este sentido, el Agenda 2030 ha marcado sin duda un hito, pues no solamente reconoce la seguridad y los Derechos Humanos como variables fundamentales en la realización del Desarrollo sostenible, sino que también ha incluido un ODS específico a pesar de sus limitaciones, sobre estos puntos.

Ahora bien, unas de las problemáticas que han emergido es la falta de concreción de las metas del ODS 16, las cuales se caracterizan por tener un alcance muy amplio como la promoción del buen gobierno, de las libertades fundamentales y, como se ha anticipado, de la seguridad. En este sentido, la inclusión de una meta, la 16.4, relativa a la lucha contra el tráfico ilícito de armas es plenamente comprensible, pues su proliferación, como se verá, tienen un impacto desproporcionado en la vida de las personas y constituye una verdadera amenaza a la paz y al Desarrollo.

En efecto, la cuestión de armas, y en particular las armas ligeras y pequeñas, se ha transformado, por lo menos a nivel teórico, en el eje de conexión que une en un único triángulo la seguridad (en su sentido humano), el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Por tanto, puede constituir una puerta a través de la cual llevar a cabo una mayor integración entre varios instrumentos jurídicos que han sido elaborados con fines distintos pero cuyo éxito o fracaso tendría un impacto inelu-

⁴²¹ Commission on Human Security, *Human Security Now*, 2003.

⁴²² Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, informe del Secretario General, doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

dible en los otros. Sin embargo, tanto la definición de la meta así como de los indicadores relacionados a ella pone de relieve una serie de cuestiones técnicas, teóricas y prácticas que no solamente merece la pena profundizar, sino que animan a la elaboración de propuestas complementarias que, por lo menos en el ámbito de la implementación nacional de la Agenda 2030, puedan reforzar su impacto.

Capítulo IV: La Paz y la Seguridad como pilares del Desarrollo: la conceptualización del ODS 16.

Tal como se recoge en el título de este trabajo, el principal objetivo de investigación en esta Tesis es un análisis relativo al adopción del enfoque de Seguridad Humana, sobre su integración y aplicación en la nueva agenda de desarrollo de Naciones Unidas para 2030. De hecho, y como se ha puesto en evidencia anteriormente, una de las novedades más relevantes con respecto a la Agenda 2030 es no solamente un mayor equilibrio entre medidas económicas y sociales, sino también una conceptualización de la pobreza como fenómeno multidimensional.

A estos dos elementos, que sin duda han marcado un cambio profundo con respecto los ODM y a las anteriores agendas de desarrollo elaboradas en el marco de NN.UU., está relacionada también la introducción de un ODS, el 16, relativo a la construcción de la paz y al fomento del buen gobierno. A pesar de la hostilidad de una parte de la Comunidad Internacional, que consideraba estos ámbitos fuera del mandato de Rio+20, tras la presión de las organizaciones de la sociedad civil, así como de una amplia coalición de países y de distintos organismos de Naciones Unidas, finalmente se pudo integrar la cuestión de la seguridad y de la paz en un programa de desarrollo sostenible con alcance global.

Este éxito, sin embargo, no ha surgido de la nada, pues está estrechamente relacionado con la evolución que ha experimentado el mismo concepto de seguridad hasta la creación de la muy discutida Seguridad Humana, y al reconocimiento de la íntima relación que une esta última y su avatar en el ámbito del desarrollo, es decir el Desarrollo Humano. En efecto, la dinámica entre estos dos elementos, nacidos de forma casi paralela en la segunda mitad de los años noventa, ha sido largamente objeto de estudio en ámbito académico. Sin embargo, en el momento de adoptar un enfoque consciente de la estrecha y recíproca alimentación entre la seguridad y el desarrollo, los programas nacionales e internacionales no se han demostrado a la altura del reto.

Paralelamente a estos dos cambios, también se ha verificado, como bien sintetiza VACAS FERNÁNDEZ, un cambio en el concepto de paz. En efecto, «la mutación experimentada por el mundo en las últimas dos décadas, cuyo proceso de cambio hunde sus raíces hasta mediados del siglo XX, también se experimenta en el ámbito del, por parafrasear la Carta de Naciones Uni-

das, mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y ello en cada una de las distintas perspectivas desde las que cabe analizarlo: los conceptos mismos de paz y seguridad; los factores o amenazas que las ponen en peligro, y la prevención y/o el tratamiento de los mismos»⁴²³.

En este contexto, la adopción de la Agenda 2030 y, en particular, de los ODS, se configura como un hito importante en la integración de la cultura y el fortalecimiento de la paz y del enfoque de seguridad en las políticas de desarrollo. No obstante las vulnerabilidades contenidas en el ODS 16, es decir conglomerado de metas dirigidas a toda la Comunidad Internacional relativas a promoción de los derechos humanos, del buen gobierno y de la lucha en contra de desafíos globales a la seguridad de todos, marca un cambio significativo que constituye un hito histórico relevante tanto desde el perfil meramente teórico como potencialmente práctico.

Nuestro análisis se centrará sin embargo en la meta 16.4 ‘De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada’, en cuanto uno de las más concreta de las que se contienen en el ODS16, tratando de exponer algunas propuestas relativas a su medición y a su control, tomando como referencia los datos de los países avanzados europeos - Italia y España - así como de las posibles contribuciones del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil y de la aplicación del enfoque de género en la lucha contra el comercio ilícito de armas.

1.Desde el concepto clásico de Seguridad hasta la Seguridad Humana.

La creación de la Organización de las NN.UU. y se su sistema de seguridad colectiva fue, sin duda, una reacción al fracaso, debido a múltiples razones externas pero también a sus características intrínsecas, de la Sociedad de las Naciones y el cambio quizás más paradigmático entre las dos Organizaciones se puede identificar en la evolución recogida en la Carta de los conceptos de paz y de seguridad.

De hecho, como subraya CADIN, el Pacto de la Sociedad de las Naciones estaba basado en una visión individualista y pseudo-contractual de la seguridad internacional y, paralelamente, a una concepción de la paz como *paz negativa*, es decir mera ausencia de guerra, mientras que la Carta de

⁴²³ VÁCAS FERNÁNDEZ, F., “Aproximación a los conceptos de paz y seguridad en el espacio iberoamericano”, en DÍAZ BARRADO, C., VÁCAS FERNÁNDEZ, F. (dir.), *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2010, pág. 17.

las Naciones Unidas no solamente establece un nuevo sistema de seguridad colectiva centralizado y basado en un mayor realismo político⁴²⁴, sino que pone las bases para una nueva conceptualización de la paz, entendida como *paz positiva*.

No obstante, a la evolución de la idea de paz no se acompañó inmediatamente una transformación del concepto, estrechamente relacionado, de seguridad. Aunque nuevo el sistema de seguridad colectiva de la ONU estableciera un modelo de intervención menos atado al formalismo jurídico y centrado en un organismo dotado de un amplio margen de discrecionalidad política, se continuó a entender, hasta finales de la Guerra fría, la seguridad internacional como la seguridad de los Estados.

En este contexto, sin embargo, la cambiante realidad internacional surgida con el fin del bipolarismo, y que lleva tres décadas marcada por la intensificación de los conflictos internos, con la profundización de otros elementos que por su gravedad se han y se pueden convertir en amenaza a la paz y a la seguridad, y cuyo alcance puede sobrepasar los confines nacionales (como las cuestiones ambientales, sanitarias o relacionadas a la criminalidad organizadas), ha producido un importante debate relativo a la necesidad de reconfigurar el concepto de seguridad. En las palabras de Vacas Fernández «los *nuevos* conceptos de paz y seguridad se reconcilian e igualan en un mismo nivel conceptual mucho más amplio y complejo, acorde con la nueva realidad global también extraordinariamente compleja»⁴²⁵.

Como se verá, un nuevo concepto de seguridad surgido en seno al PNUD a finales de los años 90, la Seguridad Humana, tenía precisamente el objetivo de ofrecer una visión nueva y servir de herramienta para políticas de seguridad y fortalecimiento de la paz que no estuviesen enfocadas únicamente en la seguridad del Estado sino más bien la seguridad de las personas. De esta manera se ha puesto en evidencia como, tal como la seguridad nacional está ligada a una idea de paz meramente negativa, la labor de NN.UU. de promoción de la paz positiva tiene que relacionarse a una idea de seguridad multi-dimensional y centrada en las personas.

1.1 Evoluciones teóricas de los conceptos de Paz y de Seguridad

⁴²⁴ CADIN, R., *I presupposti dell'azione del Consiglio di Sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, pág. 24 y seg.

⁴²⁵ VÁCAS FERNÁNDEZ, F., “Aproximación a los conceptos de paz y seguridad...”, *op. cit.*, pág. 20.

La reflexión sobre el concepto de seguridad encuentra sus raíces más profundas en el pensamiento de TUCÍDIDES⁴²⁶. Sin embargo, ha sido a partir de la época moderna y el nacimiento del Estado nación cuando los filósofos de derecho y de la política han dedicado más espacio a dicha problemática, relacionándola directamente con la cuestión de la soberanía y el poder territorial del Estado moderno.

En este contexto, y como es bien sabido, HOBBS se configura como el primer autor moderno que no solamente incluye la seguridad en su análisis filosófico de su realidad contemporánea, sino que la utiliza como la herramienta principal de su reflexión⁴²⁷. A su entender, la seguridad constituye la principal garantía de la existencia física, junto con la estabilidad social, indispensable para el disfrute de una vida libre de amenazas. El núcleo del pensamiento hobbesiano, relativo al estado de anarquía contrastado a nivel interno por el establecimiento del Estado, creó las premisas para el desarrollo del pensamiento realista y, sucesivamente, neo-realista⁴²⁸.

Como observa BARBÉ, «[l]a *tradición hobbesiana* describe las relaciones internacionales como un estado de guerra de todos contra todos [...] de tal manera que los intereses de un estado son excluyentes respecto a los de cualquier otro estado. En esta tradición, la actividad internacional más característica es la guerra. La paz, por su parte, no es más que un período de recuperación entre guerras»⁴²⁹.

La tradición que deriva del pensamiento de Hobbes es antagónica de otra corriente, la tradición kantiana, que se enfoca más bien en el individuo en vez que en el Estado, e interpreta las relaciones internacionales en clave cooperativista. Desde esta perspectiva, «el kantiano cree que la conducta internacional está dictada por imperativos morales»⁴³⁰ que no están dirigidos a crear un sistema de cooperación y coexistencia entre los Estados, sino más bien su desaparición y la creación de una sociedad cosmopolita.

⁴²⁶ *vid.* el elogio que el historiador hace en sus *Historias del gobierno democrático de Atenas* bajo el liderazgo de Péricles, cuando afirma que «durante todo el tiempo que, en la paz, estuvo al frente de la ciudad, la conducía con moderación y la guardaba con *seguridad*». Tucídides, II, 65.

⁴²⁷ *cf.* la obra del autor, en particular *El Leviathan*, con los estudios, entre otros, de ARBELÁEZ HERRERA, A. M., «La noción de seguridad en Thomas Hobbes», en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol 38, n. 110 (2009), p. 97-124; COSSARINI, P., «Miedo y espacios de seguridad: Hobbes y el siglo XXI», en *Bajo Palabra. Revista de filosofía*, 2010, issue 5, p. 229-238.

⁴²⁸ GUZZINI, S., *Il realismo nelle relazioni internazionali*, Milano, 2008; WILLIAMS, M. C., *The Realist Tradition and the Limit of International Relations*, Cambridge, 2005; BUZAN, B., JONES, C., Y LITTLE R., *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York, 1993; GILPIN, R., *War and change in world politics*, Cambridge, 1983.

⁴²⁹ BARBÉ, E., *Relaciones internacionales*, 3ª ed., Madrid, 2007, pág. 47.

⁴³⁰ *Ibidem*

En un lugar intermedio, en cambio, se posiciona la tradición grociana, según la cual se descartaría la existencia de un conflicto permanente entre los estados, y se interpreta la relación entre estas entidades dentro de un marco que se puede definir sociedad de estados o sociedad internacional. De esta forma la actuación del estado no es libre de límites, sino que se conforma a las reglas que esta sociedad internacional se ha dado⁴³¹.

Sin embargo, estas tres tradiciones, que dominaron los estudios de las relaciones internacionales hasta la Segunda Guerra mundial, sufrieron el golpe de la nueva realidad geopolítica surgida en 1945, en la cual surgió la necesidad de integrar elementos nuevos en la especulación relativa a la relación entre estados, y que llevó al desarrollo a nuevos paradigmas teóricos. En este contexto surgieron por tanto tres nuevas escuelas, que han dominado el debate relativo a las relaciones internacionales en la época contemporánea y que siguen teniendo una transcendencia fundamental.

En primer lugar, tras el «fracaso del ‘espíritu’ de Ginebra, por una parte, y la evidencia del ‘espíritu de Yalta’, por otra, crean las condiciones óptimas para que la escuela tradicional, la escuela de la *Realpolitik* domine la escena intelectual»⁴³². Esta visión, heredera de la tradición hobbesiana, y que encuentra su fundador en MORGENTHAU y que tuvo un gran seguimiento a lo largo de los años 50 hasta los años 80⁴³³, encuentra su principal centro de estudio en la seguridad nacional, adoptando un enfoque totalmente estatocéntrico⁴³⁴.

Evidentemente, el contexto socio-político en el que se desarrolló esta tradición fue el de la Guerra fría, marcado por la centralización del poder diplomático y sobre todo militar en dos super-potencias. Las consecuencias de su puesta en práctica se demostraron en múltiples circunstancias, pero expresaron toda su gravedad en América Latina, donde la doctrina de la seguridad nacional, nacida y propagada por la Escuela de las Américas, generó genocidios y otras violaciones graves, sistemáticas y masivas de los derechos humanos, en su momento considerados daños colaterales de la lucha contra el enemigo del Estado, es decir la difusión del comunismo⁴³⁵.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² BARBÉ, E., *Relaciones internacionales*, op. cit., pág. 61.

⁴³³ La labor de Henry Kissinger, tanto como teórico que como político en el marco de la administración Nixon en la presidencia de EE.UU., se enmarca en esta corriente de pensamiento.

⁴³⁴ vid. WALTZ, K., *Theory of International Politics*, Boston, 1979; ARON, R., *Peace and War: A Theory of International Relations*, 1966; KENNAN, G. F., *Realities of American Foreign Policy*, 1951; MORGENTHAU, H. J., *Scientific Man Versus Power Politics*, Chicago, 1946.

⁴³⁵ vid. VÁCAS FERNÁNDEZ, F., “Aproximación a los conceptos de paz y seguridad...”, op. cit., pág. 22.

Sin embargo, con el comienzo de la distensión entre los bloques occidental y soviético que tuvo lugar durante los años 70, también empezó el declive del realismo, pues sus premisas ya no coincidían con un entorno en transformación y en el que los factores sociales y económicos iban asumiendo cada vez más protagonismo. En este contexto, que ya no estaba caracterizado por la existencia de una tensión militar continua, sino por nuevas problemáticas como la tensión entre Norte y Sur del mundo y la crisis del sistema económico y monetario, nuevas aproximaciones fueron afirmándose y marginalizando cada vez más el realismo.

Aunque con premisas opuestas, tanto el Transnacionalismo como el Estructuralismo intentaron dar respuestas a los interrogantes que caracterizaban la realidad internacional de la distensión, es decir por un lado los problemas que derivan de la actividad humana en un entorno industrializado y, por el otro, las dinámicas entre centro y periferia del mundo que alimentaban el desarrollo desde una perspectiva de marca marxista⁴³⁶.

Sin embargo, durante la década sucesiva se verificó una reformulación en clave -neo de dos de las tradiciones históricas de las relaciones internacionales, llevando al surgimiento de las escuelas neorealista y neoliberal, la cuales fueron convergiendo gradualmente durante los años 90 hasta llegar a una ‘unión de hecho’ bajo la etiqueta de Racionalismo.

Sin entrar en el detalle de los focos analíticos y de los problemas de estudio de estas dos corrientes, es importante subrayar que el racionalismo, el cual «ha conformado el núcleo duro de la disciplina de las relaciones internacionales»⁴³⁷, centra su atención en la problemáticas relativas a la gestión de los procesos de globalización y de las nuevas amenazas a la seguridad que se van dibujando.

Frente al dominio del racionalismo, fueron surgiendo visiones alternativas como la teoría crítica, que acusa el racionalismo de no cuestionar la realidad internacional y sus equilibrios de poder, sino de intentar solamente resolver las disfunciones que se vayan presentado. La teoría crítica pone en marcha un cambio conceptual revolucionario, pues insta a que el verdadero objeto de referencia hablando de seguridad sea el Individuo. La teoría crítica de seguridad, con representantes como KRAUSE y WILLIAMS, pone las bases de un nuevo pensamiento, que interpreta la necesidad de mover el foco desde la dimensión militar del comportamiento del Estado en una situación de anarquía, hacia los individuos, las comunidades y la identidad⁴³⁸.

⁴³⁶ BARBÉ, E., *Relaciones internacionales, op. cit.*, pp. 65 y ss.

⁴³⁷ *Ibidem*, pág. 81.

⁴³⁸ *vid.* KRAUSE, K., WILLIAMS, M. (Eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Routledge, Nueva York, 1997.

Aún más lejos va la Escuela de Gales, inspirada en el pensamiento de GRAMSCI y la Escuela de Frankfurt. De hecho, su principal representante, BOOTH, propone una definición de seguridad en el ámbito de la política internacional como “an instrumental value that enable people(s) some opportunity to chose how to live. It is a means by which individuals and collectivities can invent and reinvent different ideas about being human”.⁴³⁹ Por tanto, el concepto central en la creación de seguridad no serían a su entender ni el poder ni el orden, sino la emancipación de los individuos, creando un interesante nexo conceptual con el Desarrollo Humano.

Otra corriente teórica opuesta al Racionalismo, y quizá la que actualmente se ha convertido en el nuevo paradigma dominante, es el Constructivismo⁴⁴⁰. Surgido también en ámbito estadounidense pero con cierto seguimiento en el viejo continente, el Constructivismo coincide con la Teoría crítica en la creencia de que no existe una realidad social objetiva, elemento que en cambio sí aparecía en el Realismo. Sin embargo, su característica original es el interés que dirige a la construcción de las identidades, es decir principios y valores compartidos. En este sentido, como se verá más adelante «the emergence of the concept of human security—as a broad, multifaceted, and evolving conception of security—reflects the impact of values and norms on international relations»⁴⁴¹. Por tanto, como se hizo referencia anteriormente a la construcción de una *supernorma* relativa a la lucha contra la pobreza⁴⁴², de la misma manera se puede describir el nacimiento del concepto de Seguridad Humana como un ejemplo de la construcción de un valor compartido.

Según OROZCO, “dependiendo del paradigma con el cual se interpreta el sistema internacional, se optará por una concepción distinta de la seguridad, lo que lleva a postular distintos modelos”, los cuales se pueden por consecuencia basar en una visión restringida o amplia de la seguridad⁴⁴³. Entre los primeros, que ponen su énfasis en la dimensión militar y económica,

⁴³⁹ BOOTH, K., (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Londres, 2005, pág. 23.

⁴⁴⁰ *vid.* en particular la obra de WENDT, A. «Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics», en *International Organization*, 46(2), 1992, pp. 391-425; — «Constructing International Politics», en *International Security*, 20(1), 1995, pp. 71-81.

⁴⁴¹ NEWMAN, E., «Human Security and Constructivism», en *International Studies Perspectives* 2, n.º 3, agosto de 2001.

⁴⁴² FINNEMORE, M. y SIKKINK, K. «International Norm Dynamics...», *op. cit.*; FUKUDA-PARR, S. y HULME, D. «International norm dynamics and the “end of poverty”...», *op. cit.*

⁴⁴³ OROZCO, G., «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales», en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 72, 2006, pág. 170 y ss.

son las teorías que consideran el Estado y su integridad territorial el objeto de la seguridad, es decir las teorías realista y neorealista.

Por el otro lado, el mismo autor cita otros modelos alternativos basado en una visión más comprensiva de la seguridad, como la *seguridad global*, elaborada por la Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales y presentada en su informe de 1995⁴⁴⁴; la *seguridad societal*, elaborada principalmente por BUZAN y WÆVER, que identifican en la identidad el foco de la seguridad⁴⁴⁵; la *seguridad democrática*, basada en el postulado según el cual las democracias son más pacíficas entre ellas y la extensión del sistema democrático provocará una general estabilidad, y por último la *seguridad humana*, concepto elaborado en primer lugar a finales de los años 80 en América Latina como clara contraposición a la conocida como doctrina de la “seguridad nacional”, basada en una visión puramente militar y estatocéntrica, surgida por las tensiones geopolíticas inherentes a la Guerra Fría, y que sería asumida y desarrollada posteriormente por el PNUD a partir de 1994. Esta nueva visión del concepto de seguridad pone el énfasis en la persona humana y está dirigido a responder a la necesidad de proteger el desarrollo libre de las personas en zonas donde se vean amenazados o violados los derechos humanos.

Evidentemente, el elemento común a estos modelos de seguridad, además de su “alternatividad” con respecto a los modelos clásicos, es el hecho de ser el resultado de una reflexión de encuentra su punto de partida común en la situación política internacional al final de la Guerra Fría. A la luz de los nuevos fenómenos de conflictividad que se produjeron en los primeros años noventa, así como con el surgimiento de la globalización, se hizo urgente la elaboración de un nuevo marco teórico en el ámbito de la seguridad, que tomara en cuenta el hecho de que se iba dibujando una sociedad internacional nueva.

1.2 El cambio de enfoque desde el Estado al individuo: la construcción de Seguridad Humana.

⁴⁴⁴ El elemento más novedoso de esta definición de seguridad es la ampliación del enfoque tradicional en la seguridad de los estados hasta la inclusión de la seguridad de los individuos y del planeta.

Vid. RODRÍGUEZ BRAUN, C., *Nuestra comunidad global: informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*, Madrid, 1995.

⁴⁴⁵ “Whereas state security focuses on sovereignty as the core value, societal security focuses instead on identity, as represented in the ability of a society to maintain its traditional patterns of language, culture, religion, and national identity and customs”. CROFT, S., y TERRIFF, T., *Critical Reflections on Security and Change*, Londres, 2000, pág.

Vid. asimismo: BUZAN, B., WÆVER, O. Y DE WILDE J., *Security: A New Framework for Analysis*, Londres, 1998; BUZAN, B., *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2ª edición, 2008.

Como anticipado, el nuevo contexto histórico que se fue dibujando con el fin de la Guerra Fría tuvo consecuencias no solamente a nivel geopolítico, con un nuevo orden neoliberal global que interesó también la agenda internacional, sino que también, como evidencia PÉREZ DE ARMIÑO⁴⁴⁶, todo ello provocó una evolución en el campo normativo y de los valores que conllevó a un renovado enfoque en el individuo, en sus derechos civiles y políticos y en su papel en ámbito internacional. Este mismo enfoque se encuentra, asimismo, en la nueva concepción teórica del Desarrollo elaborada por el PNUD bajo la definición de “Desarrollo Humano”⁴⁴⁷. Como se verá más adelante, además de tener varios elementos constitutivos en común con la Seguridad Humana, alimentando así un acalorado debate sobre la superposición de los dos conceptos, ambos comparten el alcance revolucionario de romper el muro de la *intergubernamentalidad* en el ámbito de la construcción de la paz y del desarrollo.

Además, dicha conexión está confirmada por el hecho de que fue precisamente en un Informe del PNUD de 1994 que se presentó de forma pública el concepto de Seguridad Humana⁴⁴⁸, marcando un hito fundamental en el proceso de progresiva interrelación entre la elaboración teórica en tema de seguridad y desarrollo. Sin embargo, la formulación ofrecida por el PNUD con respecto a este nuevo concepto no incluyó ninguna definición específica, limitando la presentación de siete elementos constitutivos de la Seguridad Humana que evidenciaban su alcance holístico y centrado en el individuo. Dichos elementos eran la seguridad económica, la seguridad alimenticia, la seguridad de la salud, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad comunal y la seguridad política. En efecto, como se afirma en el Informe de la Comisión de Seguridad Humana «[h]uman security is concerned with violent conflict [...] [it] is also concerned with deprivation: from extreme impoverishment, pollution, ill health, illiteracy and other maladies. [...] Each menace, terrible on its own, justifies attention. Yet to address this range of insecurities effectively demands an integrated approach»⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ PÉREZ DE ARMIÑO, K., y MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, 2013, pp. 30-31.

⁴⁴⁷ El concepto de Desarrollo humano es el resultado del impulso del PNUD y de la labor de Mahbub Ul Haq, Amartya Sen y Martha Nussbaum, que ha significado un verdadero cambio de paradigma desde el desarrollo entendido meramente como fenómeno económico hacia una idea de desarrollo que va más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, incluyendo la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. De esta forma, se entiende como el principal motor del desarrollo así como su mejor indicador son las personas y sus capacidades.

⁴⁴⁸ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, op. cit., pág. 25 y ss.

⁴⁴⁹ Commission on Human Security, *Human Security Now*, op. cit., pp. 6-7.

Por tanto, la Seguridad por primera vez pasó a ser explícitamente centrada en las necesidades del individuo y a identificarse como un elemento imprescindible del desarrollo humano de la persona. De esta forma, se consolidó, de un lado, el papel del individuo como objeto referente de la seguridad, superando la concepción tradicional que lo identificaba en el Estado y, de otro, la inextricable relación entre seguridad y desarrollo. Este punto, según PÉREZ DE ARMIÑO ⁴⁵⁰, se configura como el principal aporte conceptual y ontológico del concepto de Seguridad Humana, y que conlleva en sí el hecho de que, en tema de seguridad, los derechos de las personas tienen el mismo rango, sino superior, que los derechos de los Estados tal y como configurados en la normativa consuetudinaria y en los tratados internacionales.

Sin embargo, el elemento quizá más relevante con respecto a la Seguridad Humana es su doble caracterización, tanto resultado como herramienta de y para la confluencia entra las agendas teórica y política sobre seguridad y desarrollo. De hecho, se trata sin duda de una noción que lleva en sí una voluntad activa de cambio de la realidad, casi un valor progresista⁴⁵¹, y que, a confirmación de todo ello, ha tenido un apoyo diplomático por parte de algunos países (como Canadá, Japón y Noruega) que la han transformado en la línea directriz de su política exterior, aún con diferencias substanciales⁴⁵².

En efecto, la falta de claridad en la definición de Seguridad Humana propuesta por parte del PNUD ha generado una enorme masa de contribuciones teóricas que han finalmente cristalizado dos concepciones generales y distintas, llamadas generalmente *concepción restringida* y la *concepción amplia* de la Seguridad Humana.

La primera, basada principalmente en el concepto *roosveltiano* de libertad frente el miedo, se limita a identificar como seguridad humana la ausencia de amenazas contra la integridad física de las personas, enfocando por tanto su análisis en los conflictos violentos y en los asunto humanitarios⁴⁵³. Dicha concepción ha contado no solamente con el apoyo del go-

⁴⁵⁰ PÉREZ DE ARMIÑO, K., y MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana*, op. cit., pág. 33.

⁴⁵¹ SUHRKE, A., «Human Security and the Interests of States», en *Security Dialogue* 30, n.º 3, septiembre de 1999, 264.

⁴⁵² Vid. NAVARRETE OROZCO, J., «La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense: La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial», en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 60, vol. 3, 2003; SEGURA GARCÍA, C., «Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto y aplicación», en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 76, vol. 4, 2007.

⁴⁵³ MACK, A., *El concepto de Seguridad humana*, en *Papeles de Cuestiones internacionales*, n. 90, Centro de Investigación para la Paz, 2005, Madrid, pág. 11.

bierno noruego y canadiense, sino también con una amplia platea de académicos que también forman parte de la Red de Seguridad Humana⁴⁵⁴.

A dicha visión se contraponen la concepción amplia de la Seguridad Humana, promovida principalmente por el gobierno japonés, que de hecho optó por no formar parte de la Red de Seguridad Humana y perseguir otro camino hasta la creación de la Comisión de Naciones Unidas sobre Seguridad Humana co-presidida por la diplomática nipona SADAOKO OGATA y por el premio Nobel de economía AMARTYA SEN. La CSH presentó su informe “Seguridad humana ahora” al primer ministro japonés KOIZUMI y al secretario general de la ONU, KOFI ANNAN, en 2003. Según la perspectiva delineada en el documento, el concepto de Seguridad Humana se caracterizaría por incluir entre las amenazas a la seguridad humana no solamente fenómenos como la violencia, sino también una amplia serie de necesidades como la alimentación y la salud que impiden al individuo el desarrollo de sus capacidades y la realización de sus aspiraciones. De esta forma, dicho con las palabras de la misma OGATA, “the Commission does not distinguish between the *freedom from want* and *freedom from fear*”⁴⁵⁵.

Sin embargo, más allá de las dos posturas presentadas, es evidente, por un lado, que la priorización de un enfoque restringido meramente a la *libertad frente al miedo* y la violencia supondría un paso atrás en relación al potencial y al concepto inicial de Seguridad humana. Por el otro, la ampliación de la misma hacia la *libertad respecto de las necesidades* ha puesto encima de la mesa la necesidad de una fundamentación teórica más sólida que evita que la Seguridad Humana se convierta en un concepto tan comprensivo como nebuloso o que, como ya se ha verificado, sea monopolizado por determinados gobiernos que lo utilicen en calidad de herramienta para la persecución de sus intereses de política exterior⁴⁵⁶.

Todo lo anterior, que tiene solamente la función de presentar de forma genérica el debate teórico y las problemáticas surgidas alrededor del concepto de Seguridad Humana, parece confirmarse con la que PÉREZ DE ARMIÑO define como “reconceptualización” operada a nivel institucional tanto en el ámbito de Naciones Unidas como por gobiernos u otras entida-

⁴⁵⁴ Además del ya citado MACK, A., *vid.* también la obra de KRAUSE, K. y MAC FARLANE N..

⁴⁵⁵ OGATA, S., «The Human Security Commission’s strategy», en *Peace Review* 16, n.º 1, marzo de 2004, 25-28.

⁴⁵⁶ PÉREZ DE ARMIÑO, K., y MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana, op. cit.*, pág.35.

des⁴⁵⁷, y que ha tenido como resultado la marginación de la perspectiva inicial del PNUD centrada en el desarrollo y en el bienestar a favor de una priorización de la construcción de la paz basada también en nuevos instrumentos capaces de entrar en los asuntos internos de los Estados, como la Responsabilidad de Proteger.

Dicha cooptación de un concepto que llevaba *in nuce* amplias potencialidades para una revisión global del concepto de seguridad ha sido el primer paso, según una perspectiva suficientemente convincente, hacia la conversión del mismo en una herramienta para la imposición global de la *paz liberal* o, para utilizar las palabras de DUFFIELD, en una arma de la *biopolítica global*⁴⁵⁸.

A la luz de lo anterior, no es difícil entender la motivación detrás de la progresiva pérdida de confianza en este concepto después de sus varias apropiaciones y expropiaciones. Asimismo, no sorprende que en el estado actual de renovada guerra contra el terror, la Comunidad Internacional y los gobiernos parezcan haber perdido de interés en la lucha contra la pobreza y en un enfoque de seguridad basado en el bienestar y se haya enfatizado el aspecto más *securitario* de la cooperación al desarrollo⁴⁵⁹. Esta última, de hecho, no solamente a partir del 11-S ha vivido una redefinición con motivo de la prevención y lucha contra el terrorismo, sino que ha visto también marginar la agenda internacional de los derechos humanos, de la promoción del buen gobierno y del Estado de Derecho a cambio de recursos extraordinarios destinados a una ayuda humanitaria cada vez más militarizada y politizada⁴⁶⁰.

En este contexto, el hecho de que en la Agenda 2030 no aparezcan referencias al concepto de Seguridad Humana ni en documentos finales ni en los preparatorios y en las declaraciones gubernamentales y de los grupos de interés, que se limitan a referencias a la seguridad alimentaria o sanitaria, no resulta particularmente sorprendente. El uso instrumental que se ha hecho de su corolario teórico, es decir de la responsabilidad de proteger, para operar intervenciones internacionales o regionales cuya legitimidad jurídica y aplicación en el terreno han

⁴⁵⁷ PÉREZ DE ARMIÑO, K., y MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana, op. cit.*, pág. 36. El autor hace referencia a diferentes informes en los que se apreciaría este proceso de reinterpretación del concepto de Seguridad Humana. A título de ejemplo cita: Naciones Unidas, *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* (Informe Brahimi), Nueva York, 2000; Naciones Unidas, *Un mundo más seguro, op. cit.*; Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados (CIISE), *Responsabilidad de proteger*, Ottawa, diciembre de 2001.

⁴⁵⁸ DUFFIELD, M., Y WADDELL, N., «Securing Humans in a Dangerous World», en *International Politics*, vol. 43, n.º 1, 2006, pp. 1-23.

⁴⁵⁹ *vid.* SANAHUJA, J. A. Y SCHÜNEMANN, J., “Seguridad humana, construcción de la paz y securitización de las políticas de ayuda al desarrollo”, en PÉREZ DE ARMIÑO, K., y MENDIA AZKUE, I., (eds.), *Seguridad humana, op. cit.*, pp. 103-151.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, pág. 114 y ss.

sido cuestionables y cuestionadas⁴⁶¹ ha tenido como resultado un general sentimiento de desconfianza tanto en los países en desarrollo, como en la sociedad civil.

Sin embargo, el potencial teórico y práctico del concepto de Seguridad humana sigue existiendo y pone en evidencia en la dramática coyuntura actual la necesidad de su aporte en la definición de nuevos modelos de cooperación al desarrollo y de construcción de la paz basados en el individuo y en los colectivos. En este sentido, la recuperación de la reflexión sobre las modalidades de integración *ex post* de un nuevo enfoque de seguridad humana en las agenda de desarrollo para 2030 parece de suma importancia.

1.3 Binomio Desarrollo Humano y Seguridad Humana: premisas para la realización de la paz positiva.

Como observa BOBBIO, la característica más propia de la paz en la teoría clásica ha sido su definición en términos negativos, es decir una mera ausencia de guerra⁴⁶². En este sentido, ARON profundiza la reflexión de VON CLAUSEWITZ y la describe como “suspensión más o menos duradera de las modalidades violentas de las rivalidades entre unidades políticas”⁴⁶³.

Sin embargo, su propia sensibilidad y el contexto socio-político distinto en el que se encontró a operar, hicieron que el filósofo italiano sintiese la necesidad de elaborar una definición de paz que fuese finalmente autónoma. Por tanto, la paz en sus palabras asume nuevas características independientes, es decir “uno stato specifico, previsto e regolato dal diritto internazionale, uno stato che viene ad essere determinato in seguito ad un accordo con il quale due stati cessano dalle ostilità e regolano i loro rapporti futuri”⁴⁶⁴.

Es evidente cómo dicha individualización de la paz se mantiene cautelosa, configurándola como un concepto únicamente jurídico, ajeno de todos elementos éticos o filosóficos. De hecho, en la visión de BOBBIO, ampliar su definición de paz más allá de los límites de la teoría jurídica habría sido un error, puesto que la habría cargado de significados que no le

⁴⁶¹ Se está haciendo referencia tanto a la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999, como a la que tuvo lugar el territorio de Libia en 2011. *vid.*, a este propósito, OLIVA, D., «Un mal precedente para la responsabilidad de proteger: la intervención en Libia», en MANERO SALVADOR, A. (coord.), *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Getafe, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2014, pp. 171-184.

⁴⁶² “¿Qué es en efecto la guerra sino el periodo de tiempo en que la voluntad de enfrentarse con violencia se manifiesta suficientemente con las palabras y los hechos? El tiempo restante se llama paz.”, en HOBBS, T., *De Cive*, I, 12.

⁴⁶³ ARON, R., *Paz y guerra entre las Naciones*, Madrid, 1963, pág. 192.

⁴⁶⁴ BOBBIO, N., *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, 1979, pág. 166.

corresponden históricamente. Precisamente por este motivo, el filósofo italiano critica la visión de algunos *peace researchers* cuyo objetivo era la ampliación del enfoque sobre la paz que cuestionaría el *status quo* capitalista e imperialista que impediría su realización más profunda.

En este sentido, de hecho, opina GALTUNG, quien opera un verdadero salto conceptual relacionando la paz negativa con la violencia personal, mientras que la paz positiva sería la ausencia de violencia estructural. Desde su punto de vista, «[t]he reason for the use of the terms ‘negative’ and ‘positive’ is easily seen: the absence of personal violence does not lead to a positively condition, whereas the absence of structural violence is what we have referred as social justice, which is a positively defined condition [...]. And this mean that peace theory is intimately connected not only with conflict theory, but also with development theory»⁴⁶⁵.

Pese a estos fermentos teóricos, hará falta llegar a la fin de la Guerra Fría para que, frente a los nuevos tipos de conflictividad interna e internacional relacionados con el subdesarrollo y la existencia de instituciones débiles, la agenda de paz empiece a plantearse qué papel puede jugar el desarrollo en su realización. En este contexto de gradual convergencia se enmarcan las dos fundamentales resoluciones del Secretario General “Un Programa de Paz” y “Un Programa de Desarrollo”, ambas publicadas en 1995⁴⁶⁶, además del ya celebre Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1994. Dichos documentos, según PÉREZ DE ARMIÑO, llevarán a la confluencia teórica entre las agendas académica y política en tema de seguridad y desarrollo, reconfigurando totalmente la teoría de las Relaciones Internacionales y de los Derechos Humanos.

Sin embargo, VACAS FERNÁNDEZ observa como las raíces de dicha evolución y confluencia se encuentran ya en el ADN de NN.UU., que a través del concepto de paz positiva contenido en su art. 1 plantea precisamente este giro copernicano⁴⁶⁷. Desde este punto de vista, el riesgo de confusión entre el concepto de Seguridad humana y Desarrollo humano, provocada por mismo PNUD que los había promovido y observada por GLASIUS⁴⁶⁸, parece confirmar precisamente esto, es decir

⁴⁶⁵ GALTUNG, J., “Violence, Peace, and Peace Research”, en *Journal of Peace Research*, vol. 6, n. 3, 1969, pág.183.

⁴⁶⁶ Un programa de paz, *op. cit*; Un programa de desarrollo, *op. cit*.

⁴⁶⁷ VACAS FERNÁNDEZ, F., «Aproximación a los conceptos de paz y seguridad en el espacio iberoamericano», en DÍAZ BARRADO, C. M., VACAS FERNÁNDEZ, F. (coords.), *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED, 2010.

⁴⁶⁸ GLASIUS, M., “Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker”, en *Security Dialogue*, vol. 39, n. 1, 1 de marzo de 2008, pp. 32-33.

la ineluctable interrelación entre seguridad/paz y desarrollo, ya anticipada por el papa Pablo IV que observaba como “le développement est le nouveau nom de la paix”⁴⁶⁹.

Este nuevo concepto de paz positiva se ha identificado inmediatamente como el “but des buts” de la nueva organización, destinado a realizarse no solamente a través de la libertad a la que tienen derecho todos los pueblos y de un sistema de prevención de los conflictos internacionales, sino también a través del establecimiento y promoción de estándares de vida adecuados para todos.

Como observa RÜDIGER: «Nowhere in the Charter is the term ‘international security’ used alone, whereas the terms ‘peace’ or ‘universal peace’ can be found separately. Both of these latter terms address different, although interrelated or even overlapping concepts [...]. If ‘peace’ is narrowly defined as the mere absence of a threat or use of force against the territorial integrity of political independence of any state (‘negative peace’), the term ‘security’ will contain parts of what is usually referred to as the notion of ‘positive peace’. This latter notion is generally understood as encompassing the activity which is necessary for maintaining the conditions of peace»⁴⁷⁰.

De esta forma, se va delineando una nueva y revolucionaria definición de paz, que encuentra su fundamento principalmente en un más amplio concepto de seguridad y en el desarrollo. Ahora bien, los conceptos de Desarrollo humano y Seguridad humana parecen haber marcado el paso, aun con limitaciones, en el camino de realización o por lo menos de configuración de la paz positiva, evidenciándose no solamente como herramientas útiles para la medición del cambio, sino también como fines programáticos.

2. La necesidad compartida de introducir la perspectiva de Seguridad en la Agenda 2030: el ODS16.

El hecho de que la Agenda 2030 sería la ocasión para superar las limitaciones que habían afectado a los ODM y por fin reconocer el impacto que la inseguridad, en su sentido *humano*, tiene en los niveles de desarrollo estuvo claro incluso antes de que se abrieran oficialmente los ciclos de la negociación que llevaron a los ODS. Desde el mundo académico y desde las Organizaciones de la sociedad civil, distintas contribuciones reafirmaron la ineficacia de medidas de impulso socio-económico que no estuviesen acompañadas por un enfoque de dere-

⁴⁶⁹ Citado en COT, J.-P., PELLET, A. y PÉREZ DE CUÉLLAR, J., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Paris - Bruxelles, 1985, pág. 27.

⁴⁷⁰ SIMMA, B. (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2ª ed., Oxford - New York; 2002, pp. 40-41.

chos humanos. Asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de impulsar para la creación de un contexto político y social caracterizado por el Estado de Derecho que no contribuyese a profundizar las desigualdades sociales tal como se había verificado con los ODM.

Como se pudo ver anteriormente, la oportunidad de incluir uno o más objetivos de desarrollo relativos a los Derechos Humanos, a la seguridad y a la promoción del Estado de Derecho estuvo muy presente durante las negociaciones del Grupo de Trabajo Abierto, en el que se fueron delineando fuerzas en colisión que no coincidían necesariamente con las agrupaciones tradicionales de los países del Norte contra el Sur. En efecto, y quizás gracias a las herramientas de negociación utilizadas en el Grupo de Trabajo, el mayor antagonismo contra la posibilidad de incluir un objetivo de este tipo tuvo apoyos lo expresaron tanto países en desarrollo como países industrializados, aunque con argumentos jurídico-políticos diferentes.

Por un lado se hizo referencia a la falta de antecedentes de objetivos de este tipo, así como en la ausencia de un marco compartido de herramientas de medición para elaborar un seguimiento eficaz y que, al mismo tiempo, tuviese en consideración las peculiaridades de los distintos países, de su forma de gobierno y, en definitiva, reconociera el límite de sus asuntos internos. Por otro lado, también se hizo referencia a la ausencia de una base de legitimidad para que se debatiese sobre este tema, pues en la Resolución final de la Cumbre de Río+20 solamente se hacía referencia a tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental. Por tanto, cualquier medidas que saliese de este trinomio tendría que considerarse no solamente inoportuna, sino también ilegítima.

Pese a ello, la presión política ejercidas por el resto de participantes al Grupo de Trabajo, la incidencia de la ONGs, el apoyo implícito de las agencias de NN.UU. sobre Derechos Humanos y Desarrollo, junto con la debilidad de algunas de las argumentaciones presentadas, hicieron que se lograra incluir en la Agenda el ODS 16. Sin embargo, ciertos problemas sublevados por los países contrarios a su adopción parecen haberse realizado, produciendo una situación en la que, en ausencia de inversiones sobre recolección de datos o programas de implementación nacional, hace más probable el riesgo de que el ODS16 se pueda convertir en un monumento a los sueños incumplidos.

2.1 *Raison d'être* y antecedentes del ODS16.

Lo más paradójico en la Agenda 2030 es que, a pesar de la ampliación de enfoque sobre paz y desarrollo que acabamos de delinear y que se puede considerar por fin dominante en el

debate académico y en el discurso teórico de NN.UU., las medidas previstas parecen centrarse únicamente en la “libertad de las necesidades”, es decir en el elemento más novedoso contenido en el concepto de Seguridad humana tal y como definido por la Comisión Ogata-Sen⁴⁷¹. De esta forma, la “libertad frente el miedo”, es decir la ausencia en un determinado contexto de violencia estructural, y la importancia de la construcción de un verdadero Estado de Derecho para la construcción de la paz y la realización del desarrollo se mantiene en un segundo plano.

Sin embargo, la existencia del ODS 16, cuyo complicado recorrido se ha descrito en los capítulos precedentes, constituye un hito importante que puede suponer la llave para que un enfoque completo de Seguridad Humana pueda impregnar en profundidad la Agenda y hacer que ésta no se limite únicamente a una lista de medidas de desarrollo social como fue en ocasión de los ODM.

Aun así, VACAS FERNÁNDEZ reconoce que ya en la Declaración del Milenio se puso en evidencia un tímido reconocimiento de una nueva aproximación a la construcción de la paz desde la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz en la que el desarrollo sostenible pasó poco a poco a tomar protagonismo⁴⁷². Sin embargo, esto como otros elementos, no alcanzaron superar el filtro “técnico” que de la Declaración llevó a los ODM en 2001.

En este sentido, resultan particularmente significativas las palabras del Secretario General en ocasión de un informe del mismo año afirma, que ponen aún más en evidencia los vacíos de la agenda de desarrollo que acababa de ponerse en marcha:

“La prevención eficaz de los conflictos es un requisito previo para conseguir y mantener una paz sostenible que, a su vez, es un requisito previo para el desarrollo sostenible. Cuando el desarrollo sostenible aborda las causas profundas de los conflictos, desempeña una función importante en la prevención de los conflictos y el fomento de la paz”⁴⁷³.

Y más adelante:

“El desarrollo sostenible y la prevención de los conflictos a largo plazo son objetivos que se refuerzan mutuamente”⁴⁷⁴.

En este sentido los ODS marcan un hito fundamental porque no solamente incluyen un

⁴⁷¹ *Human Security Now*, Informe de la Comisión de Seguridad Humana, 2003.

⁴⁷² cf. VACAS FERNÁNDEZ, F., TASCIONI, G., «La paz y la seguridad en la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible», en *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Pamplona, 2017, pp. 439-466.

⁴⁷³ Naciones Unidas, *Prevención de los conflictos armados*, Informe del Secretario General, 7 de junio de 2001, pár. 10.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, pár. 61.

objetivo dedicado a la temática de la paz, sino que “han incorporado por primera vez la paz y la seguridad entre sus 17 objetivos y 169 metas”⁴⁷⁵. Es decir que *la seguridad se puede considerar como un asunto transversal a toda la Agenda*, que se configura no solamente como objetivo sino también como condición indispensable para su realización. Sin embargo, y como veremos más adelante, dicha transversalidad se puede asimismo considerar como una solución de compromiso que ha permitido evitar una articulación de metas más concretas tal y como demuestra el ODS16. La oposición de algunos países no democráticos, así como países en desarrollo que mantienen el temor de que el concepto de Seguridad Humana ponga en peligro su soberanía, ha obstaculizado la inclusión en la Agenda de conceptos como la democracia y los derechos humanos.

Pese a una agenda novedosa pero al mismo tiempo excesivamente cautelosa con respecto al tema de la promoción de la paz y la prevención de conflictos, el hecho de que, unos pocos meses después de la puesta en marcha de la Agenda 2030, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Asamblea General hayan aprobado una resolución de idéntico contenido sobre la reforma del sistema de mantenimiento de la paz de NN.UU. confirma la estrecha e indisoluble relación entre desarrollo y paz/seguridad que acabamos de dibujar⁴⁷⁶.

De hecho, estas dos resoluciones no marcan solamente un hito en un proceso de reforma deseado por parte de muchos actores dentro y fuera de NN.UU., sino que constituyen la ocasión para una mejor coordinación entre esta última y la Agenda de Desarrollo para 2030, puesto que hacen referencia a la sostenibilidad y a un concepto más amplio de paz. En particular, en el dispositivo, se pone en evidencia la importancia de una mayor coordinación entre ECOSOC y la Comisión de Consolidación de la Paz, «por medios que incluyan la intensificación del diálogo en apoyo de la promoción de la coherencia y la *complementaridad entre las actividades de las Naciones Unidas a favor de la paz y seguridad y su labor humanitaria y en materia de desarrollo y derechos humanos*»⁴⁷⁷. Asimismo, se afirma que el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza son no solamente retos propios del desarrollo en sí, sino que forman parte de la labor de NN.UU. para la consolidación de la paz⁴⁷⁸.

Más en el detalle entra el Grupo de Expertos para la reforma del sistema de prevención de

⁴⁷⁵ MESA, M., “El Objetivo nº 16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza”, en *Temas para el Debate*, n. 254-55, febrero de 2016, pp. 37-40.

⁴⁷⁶ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Res. 2282 (2016); Asamblea General, *Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz*, 27 de abril de 2016.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, párr. 10, (énfasis añadida).

⁴⁷⁸ *Ibidem*, párr. 16.

conflictos de NN.UU., cuyo informe ha formado la base para las resoluciones anteriormente mencionadas⁴⁷⁹. De hecho, en el apartado dedicado a la relación entre paz, desarrollo y derechos humanos en la consolidación de la paz, se declara que «progress in developement is critical to preventing both lapse and relapse into conflict. [...] [E]conomic and social grievances are often among the root causes leading to conflict, especially with rising expectations fostered trough mass access to social media, and the inabilities of governments to meet those expectations»⁴⁸⁰.

Asimismo, se reafirma la importancia de mantener estrecha y presente la relación triangular entre paz, desarrollo y derechos humanos, es decir los tres pilares de la labor de NN.UU.. Sin embargo, la fragmentación del sistema tal y como está organizado al día de hoy no deja mucho espacio al optimismo⁴⁸¹. Al contrario, se pone en evidencia la urgencia de una revisión para que tanto la Agenda de Desarrollo como la de mantenimiento, promoción y establecimiento de la paz puedan ser efectivas. De esta forma notamos como, más allá de las debilidades de los ODS con respecto a la cuestión de la paz y de la seguridad, el contenido de la Agenda tiene un alcance mucho más amplio y que cuestiona tanto los objetivos como las metodologías de NN.UU..

2.2 Análisis de la formulación del Objetivo 16: elementos y vulnerabilidades.

Lo más relevante y que hay que mencionar antes de nada es que la relación entre paz y desarrollo no se encuentra reconocida solamente en el ODS 16. Casi más interesantes son las referencias que a esta dinámica se dedican en la introducción a los objetivos. Por un lado, vemos como la Paz forma parte de *las cinco “Pes”* que, de forma casi publicitaria, intentan resumir los pilares principales de la nueva agenda global para el desarrollo sostenible, junto con las personas, el planeta, la prosperidad y las alianzas (en inglés, *partnerships*). Sin embargo, considerando que se hace referencia a sociedades pacíficas como a las que viven “libres de temor y violencia”, se evidencia en este contexto una acepción de seguridad humana esencialmente limitada a la libertad como ausencia de miedo de roosveltiana memoria⁴⁸².

⁴⁷⁹ Naciones Unidas, *El reto de sostener la paz*, Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, pár. 36.

⁴⁸¹ *Ibidem*, pár. 40.

⁴⁸² Se trata de la visión reducida de seguridad humana utilizada por Canadá y Noruega, así como por el *Human Security Network*. vid. BASSEDAS MORILLAS, P., “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico”, 76 *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 2 (2007); PÉREZ DE ARMIÑO, K., “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, 76 *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (2007).

En la Declaración solemne, en cambio, se sintetiza de forma lacónica pero eficaz la estrecha relación entre paz, seguridad y desarrollo sostenible, ampliando el número de elementos que componen esta dinámica, tal y como el acceso igualitario a la justicia, el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas⁴⁸³. Además, se identifica en las desigualdades una de las causas más relevantes de la violencia y de la inestabilidad a nivel interno. Este elemento no es solamente destacable desde una perspectiva de novedad, en cuanto podemos considerar la Resolución “Transformar nuestro mundo” como el primer documento político universal que llega abiertamente a esta conclusión, sino que identifica la lucha contra la desigualdad como el principal reto para la instauración de un desarrollo sostenible y una paz duradera. De hecho, el legado principal de los ODM y en general del proceso de globalización realizado durante los años noventa ha sido un aumento de la desigualdad que, por un lado, ha obstaculizado el alcance de múltiples metas y, por el otro, no ha favorecido la creación de sociedades más pacíficas y la reducción de los conflictos.

Lo que, en definitiva, resulta más relevante e interesante desde el punto de vista ideológico es el papel del OD16 en la arquitectura de la Agenda 2030. En este marco, en el que la mayoría de Objetivos y metas están dirigidos a la promoción del desarrollo sostenible y, por tanto, están guiados por la idea de paz positiva, el ODS16 constituye el elemento más tradicional en cuanto hace referencia a la necesidad de reducir los niveles de violencia y, en otras palabras, de instauración de la paz negativa.

Como indica SANAHUJA, el hecho de que buen gobierno y reducción de la violencia «aparezcan vinculadas dentro del mismo ODS responde a que, además de su importancia intrínseca, los sis-

FUENTE: Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Doc. A/RES/71/313); IAEG-SDGs, *Tier Classification for Global SDG Indicators*, actualizado el 11 de mayo de 2018.

temas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos, responsables y respetuosos con los derechos básicos —unas metas que se ubican decididamente en el ámbito de la “paz positiva”— serían, junto con otros ODS, precondition para la prevención y/o resolución de los conflictos armados y la violencia política, más allá de la agenda más acotada del ODS 16 en cuanto a “paz negativa” o ausencia de violencia directa»⁴⁸⁴.

Además, el autor recalca la especial transcendencia del ODS16, recordando que «Este objetivo, de carácter marcadamente político, es considerado una “condición habilitante” del desarrollo

⁴⁸³ “*Transformar nuestro mundo ...*”, *op. cit.*, par. 35.

⁴⁸⁴ SANAHUJA, J.A., “Paz, seguridad y gobernanza...”, *op. cit.*, pp. 36-37.

sostenible, y no un “pilar” del mismo como los tres ya reconocidos —el social, el económico y el ambiental—, lo que implica un menor alcance de las obligaciones que contempla. Sin embargo, es uno de los más amplios y de mayor capacidad transformadora, en la medida que su (no) cumplimiento puede condicionar el éxito del conjunto de la Agenda 2030 en un amplio número de países, especialmente aquellos en situación de conflicto, fragilidad, o que están inmersos en procesos de paz»⁴⁸⁵

Sin embargo, el ampliado enfoque de los ODS con respecto a la relación entre desarrollo *sostenible*, paz *positiva*, paz *negativa* y seguridad *humana* que acabamos de describir, evidencia ciertos elementos críticos con respecto tanto a su alcance teórico como a su condensación en el ODS 16 y sus metas. En efecto, las vulnerabilidades que afectan a su formulación se deben no solamente a la ausencia, como se verá más adelante, de un método compartido e institucionalizado de medición de los fenómenos incluidos en el Objetivo, sino también a la falta de consenso con la que se elaboró el ODS16 y que se debe principal mente a motivos de orden político.

Metas del ODS 16	Indicadores Globales para el seguimiento	Clasificación de los indicadores
16.1: Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	<p>16.1.1: Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad.</p> <p>16.1.2: Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa.</p> <p>16.1.3: Proporción de la población que ha sufrido a) violencia física, b) violencia psicológica y c) violencia sexual en los últimos 12 meses.</p> <p>16.1.4: Proporción de la población que se siente segura al caminar sola en su zona de residencia.</p>	<p>16.1.1: Nivel I</p> <p>16.1.2: Nivel III</p> <p>16.1.3: Nivel II</p> <p>16.1.4: Nivel II</p>
16.2: Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños	<p>16.2.1: Proporción de niños entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo físico o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes.</p> <p>16.2.2: Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, grupo de edad y tipo de explotación.</p> <p>16.2.3: Proporción de mujeres y hombres jóvenes entre 18 y 29 años de edad que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años.</p>	<p>16.2.1: Nivel II</p> <p>16.2.2: Nivel II</p> <p>16.2.3: Nivel II</p>

⁴⁸⁵ SANAHUJA, J.A., “Paz, seguridad y gobernanza: El ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), VERDIALES LÓPEZ, D. M. (coord.). *Objetivos de desarrollo sostenible y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos Humanos y empresas*, Getafe: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2018. Colección electrónica, nº 9, pág. 33.

Metas del ODS 16	Indicadores Globales para el seguimiento	Clasificación de los indicadores
16.3: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	16.3.1: Proporción de las víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente. 16.3.2: Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.	16.3.1: Nivel II 16.3.2: Nivel I
16.4: De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada	16.4.1: Valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes (en dólares corrientes de los Estados Unidos). 16.4.2: Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícitos han sido determinados o establecidos por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales.	16.4.1: Nivel III 16.4.2: Nivel III
16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas	16.5.1: Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses. 16.5.2: Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.	16.5.1: Nivel II 16.5.2: Nivel II
16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	16.6.1: Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares). 16.6.2: Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos.	16.6.1: Nivel I 16.6.2: Nivel III
16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades	16.7.1: Proporciones de plazas (desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, administración pública, poder judicial), en comparación con la distribución nacional. 16.7.2: Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población.	16.7.1: Nivel III 16.7.2: Nivel III
16.8: Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial	16.8.1: Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales.	16.8.1: Nivel I

Metas del ODS 16	Indicadores Globales para el seguimiento	Clasificación de los indicadores
16.9: De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos	16.9.1: Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad.	16.9.1: Nivel I
16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales	16.10.1: Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses. 16.10.2: Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.	16.10.1: Nivel II 16.10.2: Nivel II
16.a: Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia	16.a.1: Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París.	16.a.1: Nivel I
16.b: Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible	16.b.1: Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos.	16.b.1: Nivel III

En particular, notamos como la referencia a la paz que se hace en la descripción general del Objetivo (‘Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas’) parece hacer hincapié en un genérico sentimiento de paz social que en ningún momento menciona la existencia de conflictos armados

internos o de carácter internacional que pueden suponer un peligro para la seguridad de los individuos y de los colectivos, ni de cómo ponerles remedio a través de las herramientas disponibles a nivel internacional. Si, por un lado, esta cautela se puede considerar justificable por el amplio, e impropio, uso de las calificadas como intervenciones humanitarias que se realizaron en la época de la postguerra fría y que ha generado sospecha entre los países en desarrollo; por otro lado, todo ello supone un vacío grave si miramos nuestra realidad contemporánea. Más aun si consideramos que en el último informe sobre el cumplimiento de los ODM, publicado en 2015, se afirma claramente que los conflictos se configuran en la actualidad como la principal amenaza al desarrollo

humano, subrayando la relación empírica entre la pobreza y la existencia de conflictos en determinados países⁴⁸⁶.

Sin embargo, y como se ha mencionado anteriormente, en el texto del ODS 16 no aparece solamente la referencia al concepto de paz como pilar de sociedades más inclusivas y respetuosas de los derechos de las personas, sino también el estado de derecho, el acceso a la justicia y el buen gobierno.

Con respecto al primer punto, el texto del Objetivo en análisis se demuestra bastante edulcorado, hasta el punto de preferir una locución como “sociedades pacíficas” en lugar de la más común y utilizada en ámbito onusiano “paz” o “cultura de paz”. Este enfoque, desde una mirada superficial, parecería atribuir una cierta prioridad a la paz en cuanto dinámica interna a distintas agrupaciones sociales. Si, por un lado, dicho elemento de novedad parece suponer un importante avance hacia el concepto de paz positiva, como hemos visto, un concepto que va más allá de la ausencia de conflicto y que está recogido ampliamente en la Carta de las Naciones Unidas; por el otro, la falta de cualquier referencia a reforzar y reformar el sistema de seguridad colectiva establecido en 1945 parece sumamente debilitante para toda la Agenda 2030. A pesar de ser uno de los puntos más urgentes de la última década y que supone externalidades particularmente negativas para la Comunidad Internacional en ámbitos como los flujos migratorios y el terrorismo internacional, todo ello supone asimismo un riesgo importante para la realización del desarrollo sostenible.

Con respecto a las metas, observamos como el ODS 16 cuenta con doce de ellas, dos de las cuales relativas a los medios de implementación: se trata, por tanto, del objetivo con el más alto número de metas. Este elemento llevaría a imaginar de que se trata de un objetivo fundamental para la realización de la Agenda en su conjunto. Sin embargo, solamente dos de ellas tienen una fecha para su alcance: el año 2030. Aún así, tal como el resto de metas, sufren de una formulación particularmente genérica y vaga, que metas meramente programáticas a futuro.

Pese a ello, merece una mención especial el *concepto de violencia* tal y como está recogido en el Objetivo 16. Este aparece citado en las metas 16.1 y 16.2, donde se hace referencia en el primer caso a “todo tipo de violencia” y, en el segundo, a la violencia, al maltrato, a la trata, explotación y tortura contra niños y menores. Si de la violencia entendida como concepto general excluimos la violencia infantil – contenida en la meta 16.2 – y la violencia de género – prevista de forma específica en la meta 5.2 –, sigue sin entenderse bien a qué tipo de violencia dicha meta hace referencia. Siendo la interpretación más probable, como interpretación residual y por coherencia con el

⁴⁸⁶ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, op. cit., p. 8.

Objetivo en sí, la que defiende que se refiere a la *violencia armada*. Además, esta interpretación parece corroborada por la presencia de la meta 16.4, la cual se dirige, entre otras cosas, a los flujos ilícitos de armas y al crimen organizado, y que es la que, debido a una mayor concreción, centrará nuestro análisis a partir de ahora⁴⁸⁷.

Si consideramos que la relación entre violencia armada y desarrollo ya ha encontrado no solamente atención por parte de la doctrina, sino también de algunos países que se han agrupado alrededor de las Declaraciones de Ginebra y de declaraciones regionales del mismo carácter⁴⁸⁸, sorprende la total ausencia de referencias en el ODS 16, tanto en el texto de la meta o como posible indicador, al Tratado sobre el Comercio de Armas, adoptado en el marco de la ONU y en vigor desde el 24 de diciembre de 2014, y que, entre otros fines, está dirigido a la prevención y a la eliminación del tráfico ilícito de armas y a la prevención de su desvío⁴⁸⁹.

Las otras metas del ODS16 hacen hincapié en otros elementos que denotan una concepción amplia del desarrollo social, como, entre otras, la lucha contra la corrupción y el soborno, la creación de instituciones que rindan cuentas y que tomen decisiones inclusivas y participativas, el acceso a la información y la garantía de las libertades fundamentales (en conformidad con la normativa nacional). Sin embargo, dicha metas carecen de la especificación necesaria, por un lado, para su efectiva medición y seguimiento, y, por el otro, para que se puedan considerar como compromisos concretos.

Como justamente observa MESA, el objetivo no solamente es muy detallado en algunas metas y clamorosamente silente con respecto a otros aspectos relevantes (como el comercio de armas, el desarme y la no proliferación), sino que desde una perspectiva general parece un objetivo “incoherente, vago y ambiguo en su formulación, y cabe preguntarse sobre su capacidad transformadora más allá de las buenas intenciones”⁴⁹⁰.

⁴⁸⁷ *vid.* el cuadro relativo a las metas y a sus indicadores del ODS16, pág. 190 y ss.

⁴⁸⁸ La *Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo*, firmada el 7 de junio de 2006, supone una iniciativa diplomática apoyada por el PNUD e impulsada por el Gobierno suizo. Actualmente tiene el apoyo de 113 Estados.

⁴⁸⁹ Naciones Unidas, *Tratado sobre el Comercio de Armas*, art. 1. El indicador 16.4.2, elaborado para el seguimiento global de los ODS, hace referencia a los actuales estándares e instrumentos jurídicos internacionales en materia de armas, pero limita la medición a las armas pequeñas y ligeras, mientras que el TCA se aplica a todas las armas convencionales, *ex art.* 2, así como a las municiones de las mismas, *ex art.* 3.

⁴⁹⁰ MESA, M., “El Objetivo nº 16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza”, en *Temas para el Debate*, n. 254-255, Febrero de 2016, pp. 37-40.

2.3 Análisis de las metas del ODS16: avances y desafíos.

Ya se ha hablado ampliamente de las dificultades que precedieron la elaboración y negociación del ODS16 y que procedían de forma muy clara desde algunos de los países en desarrollo, según el argumento de «que esa cuestión no formaba parte del mandato original de la Asamblea General y afectaba a materias que se encontrarían dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados, lo que planteaba riesgos de injerencia externa por parte de los países más ricos»⁴⁹¹.

Sin embargo, hay que recordar que a pesar de estas circunstancias poco favorables, desde Naciones Unidas y especialmente desde el principal promotor de la Agenda 2030, el Secretario General Ban Ki Moon, se siguió impulsando la idea de que la paz y los derechos humanos constituyesen un ulterior, cuarto pilar del Desarrollo sostenible, encontrando así el apoyo de una parte de los países del Norte del mundo y de las organizaciones de la sociedad civil que llevaban incidiendo en este punto desde antes de que empezara a hablar de la Agenda post-2015.

Ahora bien, el resultado logrado y cristalizado en la formulación definitiva del ODS16 pone de manifiesto la ausencia de consenso alrededor de esta nueva dimensión del desarrollo sostenible y, como justamente observa SANAHUJA, «en la Agenda 2030 la paz y la gobernanza reciben el tratamiento, de menor alcance, de meras “condiciones habilitantes” del mismo»⁴⁹². De esta forma se entiende la ambigua y vaga definición de las metas de este objetivo, que las convierte más en aspiraciones u objetivos programáticos que en medidas puntuales y circunscritas de inmediata puesta en marcha.

En efecto, como se verá más en profundidad para cada una de las metas y de los indicadores relacionados, se pueden identificar un cierto número de vulnerabilidades cuya superación constituye el reto principal a la realización del ODS16, y que evidencia la necesidad de fortalecer por un lado la labor de recolección y desglose de los datos por parte de las autoridades públicas y de las organizaciones internacionales, y por el otro impulsa la contribución de las organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico.

En este contexto, se ha decidido dejar para más adelante el análisis de la meta 16.4 ‘De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organiza-

⁴⁹¹ SANAHUJA, J.A., “Paz, seguridad y gobernanza...”, *op. cit.*, pág. 41.

⁴⁹² *Ibidem*

da', pues será el foco de un estudio más profundizado al que seguirán también una serie de propuestas para su implementación a nivel nacional italiano y español.

16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

Aunque la tendencia global de muertes violentas está experimentando una disminución gradual y constante en los últimos años, se trata todavía de un problema de extrema gravedad en determinados contextos socio-geográficos como América Latina, África septentrional, meridional y occidental, así como en Asia occidental. Como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad la mayoría de los fallecimientos debidos a violencia armada no se verifican en contextos de guerra, o por lo menos de guerra declarada, sino en territorios y países en los cuales existe un nivel elevado de violencia endémica que coexiste a una situación de paz formal⁴⁹³.

Los datos a disposición llevan, de hecho, a dos conclusiones generales. Por un lado se evidencia como en la gran mayoría del planeta las tasas de homicidio siguen bajando, pues «over the last decade intentional homicide as a proportion of all violent deaths dropped from 75 to 69 per cent»⁴⁹⁴. Por el otro, también se puede notar un fuerte aumento del número de víctimas relacionadas con conflictos armados⁴⁹⁵, debido en particular al conflicto actualmente en curso en Siria y en el norte de Irak.

Evidentemente, se trata de un objetivo que puede tener mayor relevancia en determinados contextos mientras que en otros. En efecto, si se piensa en el panorama europeo, está claro que, en ausencia de violencia armada a niveles estructurales, existen problemas más circunscritos aunque no menos graves como por ejemplo los homicidios relacionados con la violencia de género, ya recogidos en la meta 5.2 'Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación'.

Aun así, se trata de una meta extremadamente relevante pues es la herramienta principal incluida en la Agenda 2030 para incidir contra el impacto nocivo de la violencia armada en el desarro-

⁴⁹³ WIDMER, M., PAVESI, I., "Monitoring trends in violent deaths", Research Notes N. 59, Small Arms Survey, Geneva, 2016.

⁴⁹⁴ Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, Cambridge, 2015; —, *Global Burden of Armed Violence: Lethal Encounters*, Cambridge, 2011.

⁴⁹⁵ WIDMER, M., PAVESI, I., *ibidem*.

llo sostenible. Sin embargo, esta meta alimenta preocupaciones con respecto a la disponibilidad de datos relativos a las tasas de violencia que puedan permitir su medición y seguimiento.

En efecto, existen preocupaciones en relación a los tres indicadores desarrollados para el monitoreo de esta meta. Por un lado el indicador 16.1.1 ‘Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad’ es considerado de nivel I, es decir un indicador sólido según la clasificación de los indicadores de la Agenda 2030⁴⁹⁶. De hecho, a nivel internacional, UNODC no solamente elabora estadísticas, sino que ha recientemente producido una guía para mejorar la recolección de datos relativos al crimen y a la justicia criminal a nivel nacional, con el objetivo de facilitar el seguimiento de este ODS⁴⁹⁷. No obstante, no se puede olvidar que, a nivel nacional, y en particular en los países de renta baja y media, o bien en contextos de conflicto, la capacidad de recolección de datos es muy limitada.

Esta problemática es aun más evidente con respecto al indicador 16.1.2 ‘Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa’, pues la escasa disponibilidad de datos, actualmente recogidos de forma sistemáticas por el Uppsala Conflict Data Program (UCDP, un proyecto de la Universidad de Uppsala), están basados en fuentes de prensa y se trata de estimaciones que no permiten el desglose de los datos tal como está incluido en el indicador⁴⁹⁸.

Más problemática es la situación relativa a los indicadores 16.1.3 ‘Proporción de la población que ha sufrido a) violencia física, b) violencia psicológica y c) violencia sexual en los últimos 12 meses’ y 16.1.4 ‘Proporción de la población que se siente segura al caminar sola en su zona de residencia’, pues en ambos casos se trata de indicadores que se basan en las experiencias personales y por tanto su medición supone una inversión importante en cuando a encuestas periódicas para la recolección de datos, cuyos gastos difícilmente pueden ser asumidos por países de renta media o baja. Asimismo la recolección de datos relativos a este tipo de indicadores puede sufrir limitaciones con motivos de riesgo de seguridad en determinados contextos, especialmente en situaciones de conflictos, por lo que no sorprende que ambos indicadores se hayan considerado de nivel III, es decir el menos sólido, según la clasificación de la IAEG-SDGs.

⁴⁹⁶ La IAEG-SDGs define el indicadores de nivel (tier) I como «conceptually clear, has an internationally established methodology and standards are available, and data are regularly produced by countries for at least 50 per cent of countries and of the population in every region where the indicator is relevant». *vid.* IAEG-SDGs, *Tier Classification for Global SDGs Indicators*, 11 de mayo de 2018.

⁴⁹⁷ UNODC, *International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)*, Viena, marzo 2015.

⁴⁹⁸ Las fuentes utilizadas por el UCDP se basan no solamente en informaciones proporcionadas por medios de prensa fiables, locales e internacionales, sino también en datos en informes de ONGs y Organizaciones Internacionales como NN.UU. y en otros tipos de recursos.

16.2: Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Ninguno de los 16 ODS está enfocado únicamente en las especiales necesidad de los menores. Sin embargo, medidas dirigidas a este colectivo vulnerable especialmente relevante en los países en desarrollo y de renta media, se encuentra en múltiples metas asociadas a los ODS relativos a la sostenibilidad social más que de sostenibilidad económica o medioambiental. En efecto, se hace hincapié en las vulneraciones de derechos humanos básico que sufren los menores en al menos 8 ODS⁴⁹⁹ aunque solamente la meta 16.2 centra su foco exclusivamente en los niños y en las niñas, sin considerar matices relativos al género ya recogidos en el ODS5.

Más allá de estas premisas, que tienen solamente el objetivo de ofrecer una rápida comprensión de cómo se han integrado en la Agenda 2030 las problemáticas específicas de este grupo tan vulnerable, hay que recordar que actualmente, según los datos disponibles, cada año al menos un millón de niños sufren violencia⁵⁰⁰. Se trata por tanto de un problema extremadamente grave y de una situación que se sigue perpetrando a pesar del marco jurídico internacional, que en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989 reconoce el derecho a no sufrir violencia como un derecho fundamental de todos los niños y niñas⁵⁰¹.

Una de las características principales de la violencia contra los menores es el hecho de que se ejerce en entornos diferentes, como en familia, o bien en el ámbito escolar o laboral, en el caso de trabajo infantil. En efecto, según los datos publicados por UNICEF, «around six in ten children between the ages of two and fourteen worldwide are subjected to physical punishment by their caregivers on a regular basis. The data collected from 62 countries shows that about 80 per cent of

⁴⁹⁹ En el ODS1 ‘Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo’, en la meta 1.2 se hace referencia a la pobreza infantil. En el ODS2 ‘Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible’, en las metas 2.1 y 2.2 se menciona la seguridad alimentaria también de los menores. En el ODS3 ‘Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades’ se establecen las metas 3.1, 3.2 y 3.4 relativas a la reducción de la mortalidad infantil. En el ODS4 ‘Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos’, en las metas 4.1 y 4.2 se hace establecen objetivos para mejorar los niveles de escolarización de los menores. Asimismo, en el ODS5 ‘Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas’, en las metas 5.1, 5.2 y 5.3 se fijan metas para la eliminación de la discriminación y de la violencia que sufren las niñas por razones de género. Por último, en el ODS8 ‘Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en la meta 8.7 se menciona el trabajo infantil junto con otras graves violaciones de los derechos humanos relativos al entorno “laboral” como el trabajo forzoso, la esclavitud y la trata.

⁵⁰⁰ cf. SDG16 Data Initiative, www.sdg16report.org; HILLIS, S., MERCY, J., *et alii*, «Global Prevalence of Past-Year Violence Against Children: A Systematic Review and Minimum Estimates», en *Pediatrics*, 25 de enero de 2016.

⁵⁰¹ Dicha Convención se sitúa entre las convenciones de Derechos Humanos más ratificadas, pues en día de hoy cuenta con 196 instrumentos de ratificación depositados.

children experienced some form of violent punishment across this period»⁵⁰². Asimismo, está cobrando cada vez mayor relevancia el fenómeno del *bullying*⁵⁰³, que se puede considerar según los casos concretos como un ejemplo de violencia física y/o psicológica.

Con respecto a la trata de niños, que forma parte también de los focos de esta meta, hay que tener en cuenta que «la trata se considera, junto con el abuso y la explotación, una forma de violencia contra los niños al tiempo que el hecho de que diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible hagan referencia a la trata de personas pone de relieve cómo este crimen es un fenómeno multifacético, que implica violencia, violación de derechos humanos, migración, trabajo forzado y todo ello sin olvidar las importantes connotaciones de género»⁵⁰⁴.

Frente a la amplitud de los fenómenos objetos de esta meta, los tres indicadores elaborados para la medición de los avances a nivel global se han clasificado en el nivel II. Se trata por tanto de indicadores definidos de forma clara y para los cuales existe una metodología consensuada, pero para los cuales no existen datos producidos regularmente por parte de los Estados. Esta situación plantea un gran reto, pues «[e]xisting data tend to be inconsistent in terms of agreed definitions of violence, their scope, coverage, frequency, and quality – thus making comparisons across countries difficult. Limited data coverage is compounded by a lack of capacity, insufficient resources for data collection, and insufficient investment in improving measurement»⁵⁰⁵.

Asimismo, como justamente puntualiza CANO LINARES, «la medición del volumen total de la trata de personas no es una tarea fácil, ya que cualquier evaluación de este delito debe dar cuenta de la coexistencia de sus tres elementos, el acto, los medios y el propósito. Por ello, se estima que el indicador 16.2.2 plantea un gran desafío a la comunidad internacional. Se trata de una dificultad que se agrava en el caso de los niños»⁵⁰⁶. Además, hay que considerar que la vulnerabilidad en el que se encuentran los niños y niñas que han sufrido estos tipos de abusos, y que puede limitar fuertemente su capacidad y voluntad de denunciar. Consecuentemente, los datos obtenidos podrían representar solamente una subestimación de los fenómenos que se está intentando medir.

⁵⁰² UNICEF, «Close to 300 million children aged 2 to 4 worldwide (3 out of 4) experience violent discipline by their caregivers on a regular basis», diciembre de 2017. Accedido desde: UNICEF Data.

⁵⁰³ UNICEF, *Hidden in plain sight: A statistical analysis of violence against children*, September, 2014.

⁵⁰⁴ CANO LINARES, M^a A., “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños: la trata de niños”, en DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.), VERDIALES LÓPEZ, D. M. (coord.). *Objetivos de desarrollo sostenible y Derechos Humanos...*, op. cit., pág. 126.

⁵⁰⁵ SDG16 Data Initiative.

⁵⁰⁶ CANO LINARES, M^a A., *ibidem*.

16.3: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Se trata de uno de las metas más ambiciosas y significativas entre las que componen los 16 ODS, pues representa de forma evidente su enfoque transversal. En efecto, esta meta tiene como objetivo último favorecer el acceso a la justicia y a los mecanismos de justicia y reparación para las víctimas por violaciones de sus derechos. De esta forma, la meta 16.3 atribuye también mayor seguridad al resto de objetivos y metas, pues todas las medidas incluidas en la Agenda tienen que enmarcarse en un contexto de seguridad jurídica que solamente el estado de derecho eficiente puede garantizar.

Además, no se puede evitar de resaltar la transcendencia que esta meta asume en el contexto de la arquitectura de la Agenda 2030, por el hecho de representar la medida más significativa en relación al enfoque de Derechos Humanos en todo el Programa. El acceso a la justicia y la existencia del estado de derechos son, en efecto, la garantía fundamental para el mantenimiento y el fortalecimiento de los derechos y libertades fundamentales y, en consecuencia, para la sostenibilidad del desarrollo y la realización del conjunto de la Agenda.

En definitiva, se trata de una meta relativa por un lado a la libertad y por el otro a la protección jurídica de los derechos. Esta meta, por tanto, responde a la exigencia de fortalecer los sistemas de protección jurídica, y su inclusión en la Agenda se puede considerar especialmente acertado. Como es evidente, el entorno político actual está siendo dominado por el abuso de las políticas de securitización y por un giro iliberal que se está verificando tanto en países industrializados como en los países en desarrollo. De esta forma se van produciendo y favoreciendo la violación de múltiples derechos fundamentales, especialmente de los colectivos vulnerables, que más fácilmente se quedan privados de protección jurídica⁵⁰⁷.

Ahora bien, los indicadores elaborados para el seguimiento de esta meta a nivel global (16.3.1 y 16.3.2) están clasificados respectivamente en los niveles II y I, evidenciando de esta forma la debilidad del sistema de medición desarrollado. Y aunque se puede entender la dificultad de individuar indicadores medibles, definidos y circunscritos para llevar a cabo el seguimiento de una cuestión tan amplia y multifacética, no se puede obviar de meter en evidencia los elementos críticos que caracterizan los indicadores 16.3.1 y 16.3.2. En efecto, la disponibilidad de datos para la medición del indicador 16.3.1 es especialmente limitada, como se reconoce en SDG16 Report, pues esta-

⁵⁰⁷ vid. Amnistía Internacional, *Informe 2017/18. La situación de los Derechos Humanos en el Mundo*, Londres, 2018; Freedom House, *Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*, 2017; —, *Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis*, 2018.

rían disponibles datos relativos solamente a 37 países, mientras la situación es más positiva con respecto al indicador 16.3.2, con una cobertura de 137 países.

Además, con respecto al 16.3.1 ‘Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente’, hay que tener en cuenta que «[d]ifferences in crime reporting across countries could reflect cultural differences or varying perceptions about the seriousness of certain crimes»⁵⁰⁸. Por otro lado, la formulación del indicador 16.3.2 ‘Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total’ resulta problemática en distintos niveles. En primer lugar, como evidencia la Open Society Justice Initiative, existe un riesgo detrás de este indicador, pues «pre-trial measures that focus exclusively on percentages of the detainee population, such as the IAEG detention indicator (16.3.2), may create perverse incentives for the state to secure convictions»⁵⁰⁹.

Asimismo, resulta discutible la decisión de utilizar el indicador 16.3.2 como herramienta que serviría supuestamente para la medición de los niveles acceso a la justicia y de la eficiencia y efectividad de los mecanismos de resolución de las controversias, judiciales y no judiciales. Además, la inconveniencia de este indicador es aún más evidente si se considera que la mayoría de las controversias que afectan a los ciudadanos son de carácter civil, y por tanto se quedaría fuera del sistema de monitoreo elaborado por la IAEG.

Por todo ello no sorprende que UNODC haya hecho un llamamiento, en su Resolución 25/2, para que los Estados desarrollen indicadores nacionales complementares para el monitoreo de la meta 16.3⁵¹⁰ y de esta forma complementar el mecanismo de monitoreo global. Se trata, por lo menos en el ámbito del ODS16, de una de las pocas intervenciones oficiales con aras de impulsar el desarrollo de indicadores de seguimiento. Este llamamiento ha sido parcialmente recibido por la IAEG-SDGs, la cual, en su informe de actividad relativo a la 48ª sesión, presentó una lista de posibles indicadores adicionales para el seguimiento global donde aparece, en relación a la meta 16.3, una referencia a la inclusión de un sistema de medición del acceso a la justicia civil⁵¹¹. Sin embar-

⁵⁰⁸ SDG16 Data Initiative.

⁵⁰⁹ Open Society Justice Initiative, *Strengthening Pretrial Justice: A Guide to the Effective Use of Indicators*, Nueva York, 2015.

⁵¹⁰ UNODC, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Resolution 25/2: Promoting legal aid, including through a network of legal aid providers’, 2016.

⁵¹¹ ECOSOC, Comisión de Estadística, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, doc. E/CN.3/2017/2, 15 de diciembre de 2016, pág. 48.

go, este último todavía no se ha integrado en el listado oficial de indicadores globales para el seguimiento de la Agenda 2030.

16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

La corrupción, en cuanto fenómeno de drenaje de los recursos económicos desde la esfera pública hacia la privada, constituye uno de los fenómenos que más gravemente afectan al Estado de Derecho y a la eficiencia de las políticas públicas y de desarrollo. Su presencia se puede detectar en todos los países y, en este sentido, la meta 16.5 pone en evidencia la inspiración universal que está a la base de la Agenda 2030 y que marca el paso con respecto a los programas de desarrollo anteriores.

En efecto, la situación actual relativa a este fenómeno o conjunto de fenómenos es sumamente preocupante. Según la ONG Transparency Internacional, en 2017 los dos tercios de los 180 países analizados en relación a los niveles de percepción de corrupción han obtenido una puntuación debajo de 50, siendo 0 el nivel más alto de corrupción percibida y 100 total ausencia de corrupción. Además, hay que recordar que se trata de un panorama ya consolidado, pues no se notan cambios significativos con respecto a los *rankings* de los años anteriores. En definitiva, esta circunstancia demuestra por un lado la ausencia de progresos en la lucha contra la corrupción, y por el otro la necesidad y la oportunidad que constituye la meta 16.5 para coordinar esfuerzos a nivel internacional y fomentar la adopción de políticas adecuadas⁵¹².

Con respecto a los indicadores seleccionados por el IAEG-SDGs, aunque están dirigidos a monitorear tanto la corrupción como el soborno, en realidad están únicamente enfocados en este último, pues no se menciona otros tipos de hechos delictivos que forman parte del fenómeno corruptivo, como la extorsión por parte de las fuerzas de seguridad, el nepotismo, la colusión, la malversación, etc., los cuales pueden tener un impacto proporcionalmente más grave en los colectivos vulnerables. De esta forma, se impide la adopción de un enfoque holístico y basado en los derechos humanos pues se excluyen los casos de corrupción a pequeña escala (cd. *petty corruption*)⁵¹³.

Además, los dos indicadores seleccionados (16.5.1 ‘Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses’ y 16.5.2 ‘Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y

⁵¹² Transparency Internacional, *Corruption Perception Index 2017*, febrero 2018.

⁵¹³ *vid.* Transparency International, *Monitoring Corruption and Anti-corruption in the Sustainable Development Goals. A resource guide*, abril de 2017, pág. 20

que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses) se basan sobre percepciones y experiencias personales particularmente sensibles, por lo que la representatividad y veracidad de los datos recogidos podría alejarse significativamente de la realidad. De la misma manera, tratándose de percepciones, las repuestas ofrecidas por los encuestados pueden estar sujetas a opiniones o temores personales, que necesitan ser mitigados a la hora de elaborar estadísticas fiables.

Como en el resto de indicadores, el IAEG-SDGs ha optado por indicadores de resultado, dejando a lado la oportunidad de considerar indicadores estructurales que tuviesen en consideración la adopción e implementación de los instrumentos jurídicos internacionales elaborados para luchar contra este fenómeno, como la Convención ONU contra la corrupción.

16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Esta meta está enfocada en el fortalecimiento de la rendición de cuenta por parte de las autoridades públicas y se enmarca en la macro-área de promoción del buen gobierno contenida en el ODS16. Se trata, evidentemente, de un objetivo extremadamente ambicioso, amplio y complejo que, por su naturaleza política, contiene en sí una serie de retos desde el punto de vista de su seguimiento. En efecto, a día de hoy no existe una marco metodológica compartido y suficientemente expandido a nivel global que permita de cubrir un objetivo con estas características de multidimensionalidad.

En efecto, los dos indicadores oficiales desarrollados por el IAEG-SDGs se centran solamente en dos dimensiones. Por un lato el indicador 16.6.1 ‘Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)’, que está pensado para monitorear la transparencia y la eficiencia de la implementación de los presupuestos nacionales, tiene en consideración un elemento ciertamente importante para valorar el buen funcionamiento de las políticas públicas Sin embargo, y como justamente subrayan las organizaciones que forman parte de SDG16 Data Initiative, esta meta no permite medir la transparencia y los niveles de rendición de cuentas de las instituciones, ni incluye sistemas de rendición de cuentas que estén basados en las experiencias de las personas.

El segundo indicador 16.6.2 ‘Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos’, en cambio, sí hace referencia a las experiencia de las personas pero no aclara qué elementos se quieren valorar, si la eficiencia, la transparencia o posi-

bles casos de soborno, que además ya estarían considerados en otra meta con relativo indicador. Probablemente vaya en este sentido la propuesta de indicador adicional avanzada por el IAEG-SDGs relativo a la «confianza en diferentes instituciones públicas»⁵¹⁴.

Dadas estas limitaciones desde luego muy significativas, la organizaciones no gubernamentales que se ocupan de promoción del buen gobierno han asimismo desarrollado y propuesto sistemas de medición complementares, que, como en el caso de V-Dem, tienen en consideración la manera a través de la cual los ciudadanos, la sociedad civil, los medios de comunicación y otras instituciones públicas pueden ejercer un control y hacer rendir cuentas a los gobiernos. Además, se plantean posibles soluciones para no basar el seguimiento en el mero análisis de reglamentaciones formales, sino más bien de verificar su implementación⁵¹⁵.

16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Aunque el objetivo de esta meta es verificar la inclusividad y representatividad de las instituciones públicas frente a la diversidad de las sociedad que las expresan, el indicador 16.7.1 ‘Proporciones de plazas (desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, administración pública, poder judicial), en comparación con la distribución nacional)’ está enfocado en el elemento cuantitativa, que no necesariamente se acompaña a una efectiva posibilidad de influencia en los procesos de decisión.

En consecuencia, se hecha en falta una medida que permita valorar la real influencia que estos grupos minoritarios o tradicionalmente apartados de la gestión del poder llegan a tener en la práctica y a traducir en medidas políticas para revertir los patrones de exclusión social existentes.

En este sentido, el segundo indicador relacionado con esta meta 16.7.2 ‘Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población’ se refiere a la percepción de los ciudadanos de si la toma de decisión política corresponda a criterios de inclusividad y receptividad. Se trata, evidentemente, de una medida relevante en cuanto tomaría en consideración la opinión de los

⁵¹⁴ Doc. E/CN.3/2017/2, pág. 52.

⁵¹⁵ ANDERSSON, F.; MECHKOVA, V.; LÜHRMANN, A., *Measuring Accountability in Sustainable Development Target 16.6 with V-Dem Data*, V-Dem Institute Policy Brief, n.1, 2015.

usuarios finales de estas políticas, pero tiene el límite de no considerar las diferentes sensibilidades personales con respecto a los criterios anteriormente mencionados.

16.8: Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

La *ratio* detrás de esta meta tiene raíces muy profundas y refleja una de las reivindicaciones más constantes sublevadas por los países en desarrollo, es decir una reforma del sistema de gobernanza internacional para que su configuración sea más democrática y supere su configuración desigual y, de alguna forma, colonial. De hecho, si la membresía de NN.UU. está compuesta por su mayoría por países en desarrollo, tanto el Consejo de Seguridad, órgano clave del sistema de seguridad colectiva de la Organización, como otras instituciones que forman parte de la “familia” de NN.UU. cuentan con una presencia marginal de los Estados no industrializados.

Esta circunstancia es especialmente evidente con respecto a las instituciones financieras internacionales, donde la capacidad de voto de los Miembros está relacionada a sus contribuciones económicas y, por tanto, actualmente la participación en la toma de decisiones estratégicas de los países en desarrollo es muy limitada.

No sorprende, por tanto, que el único indicador individuado para el seguimiento de esta meta, el 16.8.1 ‘Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales’, haga referencia a la relación entre membresía y a los derechos de voto. De esta forma se hace un implícito llamamiento a la necesidad de revisar las reglamentaciones internas a estas organizaciones y, si se quiere ser más ambiciosos, hasta de la composición del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, una posible limitación identificada por las organizaciones de SDG16 Data Initiative coincide con el hecho de que «voting rights and membership are only one of many ways that a country can be influential in international organisations. Further disaggregation of the data could be undertaken by looking at the nationality of leaders of organisations as well as the membership of various groups and committees within international organisations. Furthermore, the number of nationals from each country in the organisation’s staff could also be seen as an indicator of the level and significance of developing country involvement»⁵¹⁶.

⁵¹⁶ SDG16 Data Initiative, *SDG 16 Report*, <https://sdg16report.org/>

16.9: De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

Puede ser superfluo recordar que el registro de nacimiento constituye el primer paso para la atribución de la subjetividad jurídica y, por tanto, para exigir y ejercer los derechos y obligaciones de los cuales las personas son titulares. Sin embargo, hay que recordar que la ausencia de documentación de identificación sigue siendo una problemática extremadamente grave, pues afecta a circa 1 millón y medio de personas en todo el mundo⁵¹⁷. De esta forma, estas personas no solamente quedan excluidas de los servicios más básicos, sino que aumenta exponencialmente el riesgo de que se conviertan en víctimas de trata. Paralelamente, garantizar una identidad jurídica para todos también tiene un aspecto práctico desde el punto de vista de la autoridad pública, pues permite una planificación de los servicios que corresponda al número y a las exigencias de la población.

Pese a la relevancia del tema que esta meta apunta a resolver, hay que considerar que el indicador para su medición, el 16.9.1 ‘Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad’ no tiene en consideración por un lado el problema de la ausencia de datos suficientemente desglosados como para reflejar la presencia los grupos vulnerables y marginados. Por el otro lado, también hay que mencionar el hecho de que no existe una definición compartida de que es la identidad jurídica y que no se han ofrecido propuestas de indicadores complementares que puedan equilibrar las limitaciones que se acaban de mencionar.

16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

El derecho al acceso a la información, así como la libertad de opinión y expresión, está reconocido en el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se configura como un elemento imprescindible para el fortalecimiento del resto de derechos fundamentales.

En este sentido, los dos indicadores relacionados con esta meta, el 16.10.1 ‘Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses’, y el 16.10.2 ‘Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información’, reconocen la doble relación de caracteriza el derecho de acceso a la información (y la libertad de expresión y opinión)

⁵¹⁷ Banco Mundial, *Identification For Development (ID4D) Global Dataset*, última actualización en abril de 2018.

por un lado y las garantías de las libertades fundamentales por el otro. De hecho, sin un sistema de garantía de derechos fundamentales, el acceso a la información, simbolizado por la labor de los y las periodistas, es limitado y, de la misma manera, en una situación en la cual la prensa no es libre, todo el conjunto de derechos humanos está siendo vulnerado.

En este contexto, los datos relativos a la vulneraciones de derechos fundamentales de los y las periodistas como el derecho a la vida o al un proceso justo, son recolectados se forma sistemática por parte de varias y respetadas ONGs, mientras, por obvias razones políticas, no existen datos oficiales. Sin embargo, también en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, no existen registros comparables relativos a las violaciones de derechos humanos dirigidas a limitar (o acabar con) la labor de otras categorías profesionales como abogados o sindicalistas.

16.a: Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Esta meta relativa a los medios de implementación del ODS16 es el resultado del impulsado del Alto Comisionado de NN.UU. para los Derechos Humanos⁵¹⁸ y pone en relación la existencia de una arquitectura institucional funcional con la lucha contra la violencia en sus distintas matices, reconociendo que la promoción y la protección de los Derechos Humanos puede tener como efecto una reducción de la violencia.

Sin embargo, el elemento más llamativo de esta meta es su falta de alineación con el indicador relacionado, el 16.a.1 ‘Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París’⁵¹⁹. En efecto, el nexo lógico entre un objetivo destinado a impulsar el fortalecimiento de las instituciones para prevenir la violencia, el terrorismo y el crimen y un indicador pensado para medir la existencia y eficacia de las instituciones de promoción de los Derechos Humanos a nivel nacional es muy débil.

Por tanto, en este caso no existe el problema de la falta de datos, que en cambio afecta a otras metas del mismo ODS16 y de otros Objetivos, pues los datos para la medición de la meta

⁵¹⁸ *vid.* JANDL, M., *Towards the Monitoring of Goal 16 of the United Nations’ Sustainable Development Goals*, European Institute for Crime Prevention and Control, n. 86, Helsinki, 2017.

⁵¹⁹ Los Principios de París se adoptaron en el marco de la Asamblea General de NN.UU. en 1993 con la Res. 48/134, y delimitan las responsabilidades de las instituciones nacionales de promoción de los Derechos Humanos. Estos mismos principios son el criterio por el cual la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) acredita a las mismas instituciones.

están recogidos y publicados por el GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions) y la cobertura de datos es total⁵²⁰.

No obstante, sigue resultando especialmente extraña la falta de coherencia entre meta y su indicador, hecho que ha llevado a muchos a la conclusión de que «it is also widely acknowledged that this indicator [...] does not cover the target 16.a particularly well and was placed here for lack of an appropriate space elsewhere»⁵²¹.

16.b: Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Una limitación parecida a que se ha mencionado con respecto a la meta anterior se encuentra también con respecto a la meta 16.b y su único indicador 16.b.1 ‘Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos’.

En efecto, este indicador de resultado que se basa en valoraciones de tipo subjetivo no parece tener una relación suficientemente clara con el elemento central de la meta, es decir el fomento de legislaciones para luchar contra la discriminación y el control relativo a su implementación. Además, hay que considerar que este mismo indicador forma parte del grupo de indicadores de nivel III, es decir para los cuales no existe ni una metodología consensuada ni una base de datos global disponible al día de hoy.

Asimismo, resulta llamativo el hecho de que el contenido de esta meta se superpone con otra meta relativa a medios de implementación, es decir la 5.c ‘Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles’ aunque esta tenga un enfoque ciertamente más limitado. Sin embargo, tal como se ha demostrado en relación al indicador 16.b.1, también el indicador 5.c.1 tiene categorización III y, por tanto, no cuenta con datos suficientes para su puesta en marcha⁵²².

Pese a ello, no se puede olvidar de que existen mecanismos de monitoreo de los Derechos Humanos como el Examen Periódico Universal y los sistemas de revisión de los *treaty bodies*, los cuales pueden ofrecer una referencia en el seguimiento de esta meta y complementar las limitacio-

⁵²⁰ GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions), Chart of the status of national institutions, 24 de enero de 2017. Accedido desde: nhri.ohchr.org

⁵²¹ JANDL, M., *ibidem*, pág. 84.

⁵²² SGD16 Data Initiative, *SDG 16 Report*, <https://sdg16report.org/>

nes metodológicas que supone el indicador oficial. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos está actualmente trabajando para elaborar indicadores complementares.

2.4 El reto relativo a los indicadores y a los medios de implementación para el seguimiento del ODS16.

Uno de los valores añadidos de los ODM, y que por tanto se ha intentado replicar a la hora de elaborar sus sucesores, los ODS, ha sido la posibilidad de medir y seguir de forma eficaz a nivel nacional e internacional las metas en las que se articulaba la Agenda, constituyendo asimismo un eficaz impulso para su alcance. Por todo ello, la identificación de los indicadores se ha caracterizado como uno de los puntos más relevantes y críticos en la elaboración de la nueva agenda para 2030, puesto que ha supuesto un reto técnico y metodológico imponente que ha marginado actores relevantes como los representantes de la sociedad civil, y que temporalmente ha ido mucho más allá de la fecha de lanzamiento de la Agenda.

Ha sido solamente en el mes de marzo de 2016, es decir cuatro meses después de la Cumbre de Naciones Unidas en la cual se aprobaron los ODS, que el grupo técnico para la elaboración de los indicadores presentó su informe⁵²³. A pesar de esta larga fase de reflexión, se ha evidenciado una cierta diferencia de cuidado y profundidad en la identificación de los indicadores para las diferentes metas, en particular entre las que constituyen la extensión natural de los ODM y los objetivos que no cuentan con precedentes, como el ODS16.

De hecho, si con respecto a la lucha contra la pobreza extrema y el hambre el consenso internacional ha cuajado con facilidad alrededor de los indicadores elaborados en particular por el grupo del Banco Mundial, los ámbitos objeto del ODS16 no cuentan al día de hoy con indicadores igualmente sólidos. Esta carencia, junto con el escaso compromiso internacional para que se elaborara un sistema eficaz de seguimiento para este Objetivo, han generado un marco de seguimiento especialmente débil.

En efecto, la situación actual de progreso hacia el cumplimiento del ODS16 está siendo no solamente extremadamente lenta sino también muy desigual entre regiones así como entre países pertenecientes al mismo contexto geográfico⁵²⁴. A este ritmo, sentencia claramente STEVEN, las me-

⁵²³ *vid.* nota 67.

⁵²⁴ UN Economic Commission for Europe 2017 Report of the Regional Forum on Sustainable Development for the UNECE Region on its First Session, UN Economic and Social Council, UN Doc. ECE/AC.25/2017/2, Geneva., pág. 16.

tas globales no podrán llegar a su cumplimiento para la fecha establecida, es decir 2030⁵²⁵. Probablemente, una de las motivaciones que están contribuyendo a esta situación, junto obviamente con un escaso compromiso político, más enfocado en otras metas de tipo social, está relacionada con el sistema de medición de este objetivo.

Como se ha mencionado anteriormente a lo largo del análisis de las distintas metas que componen el OSG16, de los 23 indicadores que sirven para su seguimiento, 17 son de nivel II o III, pues la disponibilidad de datos es limitado o inexistente y/o no existe una metodología suficientemente desarrollada para ponerlos en marcha. A esto se añade otro elemento crítico, es decir la falta de alineación entre algunas de las metas y sus indicadores, por lo que se evidencia la necesidad de una rápida intervención correctiva del mismo IEAG-SDGs, en colaboración con otras entidades de NN.UU. y, por otro lado de los países para que desarrollen indicadores complementares.

SANAHUJA, muy justamente relaciona las problemáticas relativas a la ausencia de dato y de compromiso político con el carácter “comprometido” del ODS16: «Buena parte de sus indicadores son de “alto voltaje” político —por ejemplo, los referidos a corrupción, a amenazas o asesinatos de periodistas o a violencia contra las mujeres y niñas— y, por tanto, las estadísticas nacionales o no existen, o no son públicas, o tienden a estar sesgadas. 7 de los 23 indicadores se encuentran en el nivel III y en 2016 aún no había datos. Solo 7 de los 22 indicadores específicos —el referido a la participación de los países en desarrollo en las instituciones internacionales no tiene fuentes nacionales— tienen cobertura para más del 90% de los países, y en 8 de ellos hay datos para menos del 50% de los países. En indicadores clave, como los referidos a violencia sexual y contra la niñez, hay datos para 38 países, y en el caso de los chicos, solo en 4 países (Institute for Economics and Peace 2016). Por ello, a la hora de evaluar el desempeño comparado respecto a las metas previstas (benchmarking) será necesario recurrir a fuentes internacionales independientes y contrastadas»⁵²⁶

En particular, es de destacar la elección de no integrar en la medición de las metas relativas a derechos humanos unos indicadores estructurales; es decir, un tipo de indicadores que ayuden a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado en aplicar medidas conformes con sus obligaciones en materia de derechos humanos⁵²⁷. En el informe⁵²⁸, de hecho, solamente se tienen en

⁵²⁵ STEVEN, D., *The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies: A call to action to change our world*, Center on International Cooperation, New York University, 2017.

⁵²⁶ SANAHUJA, J.A., “Paz, seguridad y gobernanza...”, *op. cit.*, pág. 44.

⁵²⁷ ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, 2012, pp. 38 y ss.

⁵²⁸ ECOSOC, “*Report of the Inter-Agency and Expert Group ...*”, *op. cit.*

cuenta indicadores de resultado, que no tienen la capacidad de medir cambios sistémicos relativos a la aceptación e implementación de la normativa internacional de derechos humanos.

Además, uno de los ejes del sistema de seguimiento internacional establecido en la Resolución “Transformar nuestro mundo”⁵²⁹, prevé que el Foro Político de Alto Nivel⁵³⁰, cuando se reúna anualmente bajo los auspicios de ECOSOC, no solamente examine las revisiones nacionales voluntarias de implementación de la Agenda, sino que también lleve a cabo exámenes temáticos de los progresos realizados a nivel global con respecto a los ODS. Con estas premisas, el Foro ha elaborado un sistema de seguimiento anual de los Objetivos decidiendo enfocar su atención en un número limitado de ellos. En particular, según la planificación disponible a día de hoy, el Foro prevé analizar entre 5 y 6 objetivos cada año.

Desafortunadamente, el seguimiento específico del Objetivo 16 se ha programado solamente para 2019⁵³¹, quizá con la esperanza de que para aquella fecha se haya reforzado el marco de medición de los avances así como la concienciación de las autoridades públicas sobre el tema de lucha contra la violencia armada, la corrupción y las otras amenazas a la seguridad. Sin embargo, la sensación es que no solamente se está dando prioridad a aquellos objetivos que cuentan con un marco de datos e indicadores sólidos porque continúan la labor empezada con los ODM, sino que además el cambio de rumbo introducido en la Agenda 2030 en la política de cooperación al desarrollo hacia un enfoque verdaderamente holístico en el cual se tenga debidamente en cuenta la interrelación entre desarrollo, paz y seguridad, sigue siendo en la práctica débil.

Frente a esta situación tan intrincada, está claro que la elaboración y el uso por parte de las autoridades públicas, las agencias internacionales y la sociedad civil organizada de indicadores originales se configura como la única manera para especificar más el contenido del ODS 16, manteniendo artificialmente demasiado vago. Y no se trataría de una labor totalmente pionera, puesto que desde hace varios años tanto agencias de NN.UU. como académicos y organizaciones de la sociedad civil de vario tipo han desarrollado un amplio debate sobre indicadores y recolección de datos

⁵²⁹ Naciones Unidas, “*Transformar nuestro mundo...*”, *op. cit.*, par. 72 y ss.

⁵³⁰ El Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible se ha identificado en 2012 como el órgano sucesor de la Comisión de Desarrollo Sostenible creada en 1992. *Vid.* “*El futuro que queremos ...*”, *op. cit.*; Naciones Unidas, *Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, 23 de agosto de 2013.

⁵³¹ La programación de los próximos ODS examinados por el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible se encuentra en la página web oficial <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>. Sin embargo, no ha sido posible identificar en qué momento y a través de qué proceso se ha establecido este calendario, puesto que dichas informaciones no aparecen ni en la Declaración ministerial de la sesión de 2016, ni en el Informe del Foro del mismo año.

sobre violencia, corrupción, flujo de armas etc.⁵³². Tomando como ejemplo los indicadores producidos por el Alto Comisionado de NN.UU. sobre Derechos Humanos, notamos como también en el ámbito de seguridad (es decir garantía del derecho a la vida en sentido más estricto) estén disponibles indicadores tanto estructurales como de proceso y resultado.

Dicha diferenciación, como se ha explicado más ampliamente en las páginas precedentes, tiene la importante ventaja de incluir no solamente indicadores meramente estadísticos relativos a hechos materiales como el número de muertes violentas cada 100.000 habitantes, sino que también toma en consideración el nivel precedente, es decir la ratificación de instrumentos internacionales de protección de determinados derechos, su inclusión en la normativa internacional y la previsión de medidas presupuestarias que tienen como objetivo la prevención de determinadas violaciones de derechos fundamentales.

En aras de evidenciar la necesidad de incluir ulteriores y más refinados indicadores relativos a la seguridad humana en su sentido más limitado y de alimentar el debate sobre este tema, resulta necesario, también desde las universidades, activar una reflexión sobre cuales indicadores posibles se podrían integrar en los sistemas de seguimiento nacional o regional, en “informes sobras” por parte de otros *stakeholders*. En este sentido, el hecho de que a la Agenda 2030 no solamente se le haya atribuido la forma de un instrumento no vinculante jurídicamente, sino que también se considere una herramienta suficientemente flexible para adaptarse a los objetivos y las posibilidades específicos de cada país, hace que esta labor de reflexión, ampliación y profundización de las distintas metas e indicadores sea sumamente deseable.

Además, considerando el clima de abierta hostilidad y rigidez que ha acompañado la formulación del ODS 16 y, más en general, la inclusión de los derechos humanos y la agenda de paz en el programa de desarrollo para 2030, el fomento del debate sobre este punto resulta altamente necesario. Se trataría evidentemente no tanto de impulsar una determinada agenda política con respecto a otra, sino, como se ha evidenciado en las páginas antecedentes, de hacer por fin realidad la relación intrínseca y reconocida en la Carta de NN.UU. y existente en su ADN entre desarrollo, paz y seguridad.

⁵³² *vid.* GILGEN, E., KRAUSE, K., MUGGAH, R., «Measuring and Monitoring Armed Violence», Background Paper, Oslo Conference on Armed Violence, UNPD, 2010; Vera Institute of Justice, *Measuring Progress Towards Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, noviembre 2003; *Report of the Expert Group Meeting, Indicators to measure violence against women*, Ginebra, 8-10 de octubre de 2007; BUTCHART, A., MIKTON, C., BARTOLOMEOS, K., *A Public Health Approach to Developing Armed Violence Indicators*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2010. Sobre corrupción, es preciso mencionar la labor de la ONG Transparency international, que desde 1995 sigue aplicando y desarrollando su Índice de Percepción de la Corrupción. Con respecto a las armas y a sus transferencias, la herramienta más desarrollada actualmente es el Arms Transfer Database del SIPRI. Asimismo la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) recolecta datos estadísticos, entre otros ámbitos, sobre corrupción, tráfico de droga, uso de armas de fuego, crimen organizado y prevención del terrorismo.

3. Meta 16.4: De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

Se ha decidido analizar esta meta por separado aunque comparte alguna de las limitaciones que se han puesto en luz con respecto a las otras metas del ODS 16 y a sus indicadores. De hecho, también en este caso se verifica una parcialidad de datos y la ausencia de metodologías compartidas que ponen en peligro su efectividad y su implementación. Además, su formulación, que une en una misma meta dos problemáticas distintas aunque sí relacionadas, el flujo ilícito de armas⁵³³ y, por el otro, los flujos financieros ilícitos, hace que tenga un alcance muy amplio.

Con respecto al primer asunto, datos de NN.UU. evidencian que el tráfico de armas constituye entre el 10 y el 20% del comercio total de armas, por lo que se trataría de un fenómeno que generaría entre 1,7 y 3,5 mil millones de dólares de EE.UU.⁵³⁴ En cambio, los datos disponibles más recientes relativos a los flujos financieros ilícitos desde y hacia los países en desarrollo son de entre 2 y 3.5 billones de dólares de EE.UU., es decir entre el 14 y 24% de comercio total de este país⁵³⁵.

Por tanto, aunque se trate de estimaciones, está claro que la meta 16.4 está dirigida a resolver unas problemáticas con un impacto económico de suma relevancia y que están relacionadas otras

⁵³³ Aunque en el texto de la meta se menciona de forma genérica el tráfico de armas, sin aclarar qué tipos de dispositivos se tendrán en cuenta, por otro lado el indicador 16.4.2, en su primera versión, hace explícita referencia a las armas pequeñas. Con el objetivo de aclarar el uso terminológico de las diferentes tipologías de armas que se hará de aquí en adelante, es preciso resumir las principales definiciones concordadas a nivel internacional sobre armas. Actualmente no existe una definición aceptada universalmente que defina las características de estos dispositivos. En general, se suele adoptar la propuesta contenida en el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas de 1997. Tanto las armas ligeras como las pequeñas están agrupadas por ser dispositivos portátiles y de utilización relativamente fácil. Ambos elementos, como se ha visto, aumentan significativamente su peligrosidad, puesto que no suponen una formación especializada para ser puestas en función. Se consideran armas pequeñas «revólveres y pistolas automáticas; fusiles y carabinas; metralletas; fusiles de asalto; ametralladoras ligeras». En cambio, son armas ligeras «ametralladoras pesadas; lanzagranadas portátiles [...]; cañones antiaéreos portátiles; cañones antitanques portátiles y fusiles sin retroceso; lanzadores portátiles de misiles antitanques y sistemas de cohetes; lanzadores portátiles de sistemas de misiles antiaéreos; morteros de calibre inferior a 100 milímetros». Además, teniendo en cuenta que estos dispositivos necesitan municiones para cumplir con su función, las municiones y los explosivos también se consideran parte integral de las armas pequeñas y ligeras. Dentro de esta categoría caben por tanto «cartuchos (balas) para armas pequeñas; obuses y misiles para armas ligeras; contenedores móviles con misiles u obuses para sistemas antitanques y antiaéreos no automáticos; granadas de mano antipersonal y antitanques; minas terrestres; explosivos». *vid.* Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas, anexo a *Desarme general y completo: armas pequeñas*, nota del Secretario General, doc. A/52/298, de 27 de agosto de 1997, pág. 26.

⁵³⁴ SGD16 Data Initiative, *SDG 16 Report*.

⁵³⁵ *Ibidem*

amenazas al estado de derecho y a la seguridad como la corrupción, el crimen organizado, el terrorismo y la evasión fiscal.

Sin embargo, el enfoque que se trasmite a través del texto de la meta 16.4 es muy limitado y no tiene la capacidad de incluir la totalidad de los fenómenos contra los que se acomete a luchar. En este sentido opina SANAHUJA, el qual afirma que «En lo referido a la paz y seguridad hay notorias ausencias en cuanto a la violencia ejercida por los Estados o el gasto militar y la proliferación de armas—que sin embargo sí se recogen como factores de penalización en el índice independiente Global Peace Index— con las armas ligeras como excepción. La ausencia de metas e indicadores en cuanto a comercio de armas revelaría un claro sesgo a favor de los proveedores, mientras que la carga de limitar sus efectos dañinos recaería principalmente en los países en desarrollo frágiles y en conflicto, donde representa un oneroso coste de oportunidad e inversión de cara al gasto social o, aún peor, en cuyos conflictos o redes criminales terminan utilizándose»⁵³⁶.

Además, y sin entrar en cuestiones meramente estadísticas que no entran dentro de los objetivos de este trabajo, ha sido indicado en distintos foros que la formulación del indicador relativo al flujo ilícito de armas, el 16.4.2 ‘Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícitos han sido determinados o establecidos por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales’, supone un reto metodológico y de recolección de datos muy significativo⁵³⁷.

Este indicador está basado en la medición del porcentaje de armas de fuego incautadas que se han registrado y rastreado, y por tanto tiene como objetivo la medición de la capacidad del sistema de justicia penal de los diferentes países para identificar y registrar las armas de fuego y para establecer su origen así como el momento en el que se han desviado de la legalidad, gracias a sistemas de rastreo nacionales e internacionales. Se trata, evidentemente, de un indicador de progreso en la implementación del sistema de control que permitiría a las autoridades nacionales de luchar de forma más acertada contra el tráfico de armas.

A través del aumento del número de armas cuya naturaleza ilícita es determinada, sea a través del rastreo de armas o con otro tipo de investigación, este indicador está dirigido para generar mejor información sobre las corrientes ilícitas de estos dispositivos. Por eso, tanto el formulario del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras de NN.UU., así como del Instrumento internacional de rastreo de las armas pequeñas y ligeras ilíci-

⁵³⁶ SANAHUJA, J.A., “Paz, seguridad y gobernanza...”, *op. cit.*, pág. 43.

⁵³⁷ Small Arms Survey, *Measuring Illicit Arms Flows: SDG Target 16.4*, Research Note n. 57, mayo de 2016.

tas, se han adaptado a partir de 2017, en parte para reforzar la recolección de datos y alinearla a los indicadores de los ODS, en especial modo para el 16.4.2.

No obstante, el organismo que recoge y proporciona los datos mencionados a nivel internacional es la Oficina de NN.UU. contra la Droga y el Delito (UNODC), que hasta el momento cuenta con una disponibilidad de datos solamente del 19%, es decir de 31 países en toda la comunidad internacional. Además, solamente 24 de estos últimos tienen al menos dos puntos de datos (una condición indispensable para poder delinear una tendencia a lo largo del tiempo) y 17 registraron una tasa de incautación de menos de diez armas de fuego cada 100.000 habitantes. En determinados casos, como el de Rusia y Suecia, hay que tener en cuenta que los datos presentados reflejan solo el número de incautaciones que se han realizado en aduanas, en lugar de considerar el total de las incautaciones registradas por funcionarios de policía⁵³⁸.

La situación es, por tanto, absolutamente lamentable y frente a esta ausencia de datos, cualquier tipo de especulación sobre la realizabilidad o medibilidad del ODS16 resulta gravemente afectada. Hasta el momento, solamente podemos obtener una visión extremadamente limitada de cuales son los países que ya disponen o han comunicado a UNODC los datos sobre incautaciones de armas de fuego.

Con respecto a la calidad de datos a disposición, ya en 2015 en su primer (y hasta ahora último) *Study on Firearms*, UNODC hace hincapié en la escasa disponibilidad de información y en la ausencia de homogeneidad en la recolección de datos a nivel global como elementos que afectan de forma significativa, para no decir grave, a la labor de investigación en este ámbito⁵³⁹. Asimismo, analizando algunas drásticas fluctuaciones experimentadas por determinados países en el registro de armas de fuego incautadas, se mencionan como posibles causas no solamente variaciones en la metodología y/o en las herramientas utilizadas para el registro o recolección de datos, sino también cambios normativos o reglamentarios que se han realizado en un determinado país.

Las entidades que componen el SDG16 Data initiative, por otro lado, indican que «[t]he current global indicator to track illicit arms flows highlights the measurement challenge. To generate better data, states need to determine the specific illicit nature of the arms that they seize, find, or that are surrendered to them as trafficked weapons often represent only a portion of seized weapons, which can include also those associated with crimes and administrative violations. This can be done, for example, through tracing. States must also increase the proportion of arms that are seized,

⁵³⁸ *vid.* Institute for Economics & Peace, *SDG 16 Progress Report*, *op. cit.*, pág. 21.

⁵³⁹ UNODC, *Study on Firearms 2015*, 2015, pág. 8.

found, or surrendered to them that are subjected to such a determination of their specific illicit nature»⁵⁴⁰.

Además, en este ámbito los estándares y las prácticas nacionales son muy divergentes y, aunque exista una metodología establecida y experimentada, se está todavía trabajando para el desarrollo de un marco internacional y un *dataset* global por parte de NN.UU.. Este aspecto crítico está además confirmado por la clasificación del mismo indicador 16.4.2 elaborada por el grupo de expertos estadísticos (IAEG-SDGs), en la que se reconoce que este indicador se encuentra dentro de la categoría *Tier III*, la última de las tres categorías y que reúne los indicadores para los que «No internationally established methodology or standards are yet available for the indicator, but methodology/standards are being (or will be) developed or tested»⁵⁴¹.

No hay que olvidar que la formulación del indicador está sujeta a posibles cambios y a la combinación con ulteriores indicadores, pues como estableció la misma Comisión de Estadística de NN.UU., todos los indicadores presentados en la resolución “Transformar Nuestro Mundo” son provisionales y pueden ser perfeccionados técnicamente a lo largo del tiempo. Sin embargo, con respecto al indicador 16.4.2 es evidente que los tres elementos centrales que los componen, es decir la incautación, el registro, y el rastreo (junto con el marcaje) de las armas pequeñas seguirán siendo los pilares para alcanzar la meta 16.4.

Hay que recordar que no solamente se han sublevado críticas con respecto al indicador 16.4.2, sino que también se han identificado problemáticas en relación al indicador 16.4.1 ‘Valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes (en dólares corrientes de los Estados Unidos)’ . Fuentes oficiales de NN.UU., de hecho, reconocen que «[t]here is currently no single tool or process capable of effectively measuring or estimating illicit financial flows (IFFs). Indeed, measuring and tracking illicit flows is extremely challenging, since there is as of yet no firm agreement on the conceptual framework of an illicit financial flow. The lack of a definition makes it hard for such flows to be transparently or systematically recorded in a coordinated fashion»⁵⁴².

En definitiva, es evidente la necesidad de que en ambos casos se desarrollen indicadores complementares, globales y nacionales, así como que se mejore de la recolección de datos. Con este objetivo, la contribución de entidades como ONGs y las Universidades será indispensable.

⁵⁴⁰ SGD16 Data Initiative, *ibidem*.

⁵⁴¹ UNSTAT, *Tier Classification for Global SDG Indicators*, 15 de diciembre de 2017, pág. 3 y 29.

⁵⁴² Inter-Agency Task Force on Financing for Development, *Illicit financial flows*, accedido desde: <https://development-finance.un.org/illicit-financial-flows>.

En este sentido, y volviendo a central el foco en las cuestiones jurídicas que alimentan estos fenómenos y también en los instrumentos que se han elaborado para luchar contra ellos, consideramos útil recordar que una posible solución para complementar los indicadores que se han desarrollado en el seno del IEAG-SDGs, y que forman parte de la categoría de indicadores de resultado, sería desarrollar indicadores de tipo estructurales.

Como ya se ha mencionado en otras ocasiones⁵⁴³, la característica principal del sistema de seguimiento elaborada para la Agenda 2030, y que sigue el mismo modelo experimentado para los ODM, es su enfoque limitado en monitorear los fenómenos desde el punto de vista cuantitativo y con indicadores de resultado, que están dirigidos a «evaluar los efectos de los esfuerzos del Estado en el perseguir las metas establecidas»⁵⁴⁴.

Ahora bien, considerando que el sistema de seguimiento global y los indicadores establecidos son una herramienta flexible, esto deja espacio a la posible inclusión de mecanismos de monitoreo diferentes y, en el caso concreto, basados en el Derecho y en su implementación. Se trataría, en definitiva, se considerar la oportunidad de incluir indicadores estructurales y de proceso, que, según la definición del ACNUDH, «ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones, así como a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados»⁵⁴⁵.

Un elemento que apoya esta posibilidad es el hecho de que la misma Resolución “Transformar nuestro Mundo” se afirma que el sistema de seguimiento de los ODS, así como su revisión periódica, «aprovecharán los procesos y plataformas existentes»⁵⁴⁶, y por tanto, en el caso concreto, tendrán que incluir referencias a los tres mecanismos globales más relevantes en tema de armas pequeñas⁵⁴⁷, fomentando la periodicidad y la exhaustividad de los informes nacionales presentados en su conformidad.

De hecho, solicitar la adopción de estos instrumentos y, en consecuencia, la presentación de informes de mejor calidad en relación a las transferencias de armas además de constituir un objetivo

⁵⁴³ TASCIONI, G., «SDGs and Human Rights: how to measure States’ compliance?», en *European Journal of Sustainable Development*, vol. 5 (3), 2016, pp.140-150.

⁵⁴⁴ ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos*, op. cit., pág. 43.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, pág. 39 y 41.

⁵⁴⁶ Asamblea General, Res. 70/01, pár. 74(f).

⁵⁴⁷ Se tratan del Protocolo de Armas, el Programa de Acción de Naciones Unidas y el Instrumento internacional de localización (por su sigla en inglés ITI). Se tratará cada uno de ellos con más profundidad en el Capítulo V.

importante en sí, aumentaría los datos oficiales disponibles y favorecería la efectividad de los indicadores de resultado como el 16.4.2.

Además, no se puede excluir la posibilidad, según las prioridades nacionales, de ampliar el foco de la meta 16.4, incluyendo, entre otros temas, objetivos relativos al desarme o a la cooperación internacional contra el tráfico de armas. En este sentido irán las propuestas de objetivos nacionales elaboradas a partir del contexto jurídico de Italia y España, teniendo además en consideración su papel de países productores y exportadores de armas.

En este sentido, la existencia de normativa o datos sobre su implementación pueden configurarse como herramientas complementarias para la medición de un fenómeno tan cambiante como el comercio ilícito de armas. A título de ejemplo, el *think tank* SDG16 Data Initiative Report propone añadir otro indicador global (16.4.3) a los que se han elaborado y propuesto dentro de la IAEG-SDGs. Muy sencillamente, se trata de incluir como indicar las puntuaciones del barómetro del comercio de armas pequeñas y ligeras y que toma como referencia distintos aspectos como el número de licencias otorgadas o rechazadas por el Estado, claridad y exhaustividad de las mismas⁵⁴⁸.

Este tipo de indicador parece ser especialmente relevante porque refleja algunas de las obligaciones contenidas en el Tratado de Comercio de Armas anteriormente analizado, es decir la obligación de elaborar un sistema nacional de control sobre la comercialización de armas y municiones (art. 5); el desarrollo de controles de importación y exportación (art. 6-8), la reglamentación de los tránsitos (art. 9), la intermediación (art. 10) y el mantenimiento de registros nacionales (art.12).

Como ya se ha evidenciado anteriormente con respecto a la situación italiana y española, este punto se configura como una problemática que afecta no solamente a países en desarrollo sino también a países desarrollados que en muchos casos son proveedores de estos dispositivos y que, aplicando de forma no sistemática o adecuada la normativa nacional, alimentan inestabilidad, violencia y crimen organizado en otros contextos geográficos, y por tanto impiden el desarrollo sostenible.

Por tanto, la misma adopción e implementación del TCA se podría considerar como uno o más indicadores para la medición de los avances con respecto al ODS16, pues de los 130 países que firmaron la convención, hoy en día solamente 89 Estados la han ratificado. Además, también en el caso de países que han finalizado el proceso de adopción, fallan a la hora de implementar de forma adecuada e integral las disposiciones del tratado en su ordenamiento jurídico interno, dejando toda-

⁵⁴⁸ *vid.* “SDG16 Data Initiative”, compuesta, entre otras entidades, por Transparency International, el Small Arms Survey, la Open Society Foundation.

vía un amplio espacio para mejorar el impacto del mismo y reducir las violaciones de derechos humanos consecuentes a la importación y exportación ilícita de armas.

En la actualidad, el trabajo relativo al indicador 16.4.2 se encuentra en un estadio crítico tanto a nivel internacional, por lo que se ha puesto en luz anteriormente, como a nivel interno. Hasta ahora no se ha puesto en marcha un verdadero proceso de “nacionalización” de los ODS, y en los casos en los que este aspecto se encuentra en desarrollo, como por ejemplo en Italia, el ODS16 no se transmite como un Objetivo prioritario en comparación con otros. En este sentido, se pone en evidencia la necesidad de formular, aun desde un contexto académico, unas propuestas que puedan alimentar el debate sobre las posibilidades que existen para que este ODS, y en particular su meta relativa al flujo ilícito de armas, se pueda alcanzar en los tiempos previstos. Además, si consideramos que los países que exportan armas son en general países ya desarrollados, se entiende bien como la formulación de compromisos efectivos en este ámbito sería dar un paso más en el sentido de la supuesta universalidad de la Agenda 2030.

Capítulo V: El impacto de la inseguridad en la realización del Desarrollo Sostenible. El caso del comercio y tráfico de armas ligeras y pequeñas

Que la seguridad en su acepción más *humana* sea una de las condiciones indispensables para la realización del desarrollo es una afirmación que está ya ampliamente reconocida por todos los actores implicados en los programas de cooperación económica y de construcción de la paz. Asimismo está claro que, a partir de la fin de la Guerra Fría, la amenaza más importante a la seguridad humana ya no procede de las armas de destrucción masiva, las mismas que habían provocado sentimientos de temor durante todo la post-guerra y animado el movimiento civil para el desarme, sino de las armas ligeras y pequeñas, dentro de la lógica de la seguridad entendida como seguridad militar del Estado⁵⁴⁹. Es decir, aquellas armas que pueden ser manejadas y transportadas con cierta facilidad y que pueden entrar en la disponibilidad de actores no gubernamentales sin demasiada dificultad.

El impacto de dicha tipología de armas resulta particularmente grave si se considera que actualmente estos dispositivos provocan el 46% de las muertes violentas registradas globalmente, y que se estiman haber generado alrededor de 560,000 víctimas in 2016⁵⁵⁰, y que su papel destructor siguen jugándolo indiscriminadamente tanto en países en conflicto, como situaciones de post-conflicto o bien de paz formal. Por tanto, las armas pequeñas y ligeras rompen con el concepto tradicional de seguridad y se confirman como una de las amenazas principales al nuevo concepto de *seguridad humana*.

De hecho, como bien afirmó el Secretario General de NN.UU. en su informe “Nosotros los Pueblos”, «la proliferación de las armas pequeñas y ligeras no constituye tan sólo un problema de seguridad; es, además, un problema de derechos humanos y del desarrollo».⁵⁵¹ Sin embargo, y por evidentes razones históricas, en los primeros programas internacionales de cooperación e impulso para el desarrollo de Naciones Unidas solo se instaba los Estados a que detuvieran e invirtieran su carrera de armamentos, en particular con respecto a los arsenales nucleares. Menos justificable, sin duda, fue la ausencia de referencias a lucha contra las armas ligeras y pequeñas en los Objetivos de

⁵⁴⁹ ÁLVAREZ VELASCO, C., “Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional”, en *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n. 55, 29 de abril de 2016.

⁵⁵⁰ *Firearms and Violent Deaths*, Small Arms Survey Research Notes, number 60, octubre 2016; *Global Violent Deaths 2017*. Small Arms Survey, Report, diciembre de 2017.

⁵⁵¹ Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos...*, *op. cit.*, pár. 238 y ss.

Desarrollo del Milenio, pese a su inclusión en documentos políticos relevantes como el informe anteriormente citado⁵⁵² así como en la histórica “Declaración del Milenio”, en la que la Comunidad Internacional así se compromete:

«No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros pueblos del flagelo de la guerra — ya sea dentro de los Estados o entre éstos—, que, en el último decenio, ha cobrado más de cinco millones de vidas. También procuraremos eliminar los peligros que suponen las armas de destrucción en masa»

Y más adelante,

«Por todo lo anterior, decidimos: [...] Adoptar medidas concertadas para poner fin al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, en particular dando mayor transparencia a las transferencias de armas y respaldando medidas de desarme regional, teniendo en cuenta todas las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.[...] Pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de adherirse a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, así como al Protocolo enmendado relativo a las minas de la Convención sobre armas convencionales»⁵⁵³

En este marco, la adopción de la Agenda para el Desarrollo Sostenible plantea un cambio de rumbo fundamental, puesto que por fin incluye de forma explícita el problema de la integración entre desarrollo, seguridad y derechos humanos. Concretamente, la lucha contra el flujo ilegal de las armas ligeras y pequeñas se configura como un elemento central del Objetivo 16, en el cual está incluida en una meta específica (la 16.4) que cuenta asimismo con un indicador (el 16.4.2). De esta forma, como alguien ha afirmado, “the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development has aligned the global development and disarmament agendas”.⁵⁵⁴

De la misma manera, la adopción y entrada en vigor del Tratado sobre Comercio de Armas (TCA) en 2013, precisamente en los años en los que se estaba negociando la Agenda 2030, que regula el comercio de las armas convencionales y por tanto también de las armas ligeras y pequeñas y

⁵⁵² *vid.* nota 417.

⁵⁵³ Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, parte II. “La paz, la seguridad y el desarme”.

⁵⁵⁴ Declaración del Representante permanente de Jamaica ante las Naciones Unidas durante el “High Level Dialogue on Building Sustainable Peace for All: Synergies Between the 2030 Agenda for Sustainable Development and Sustainable Peace”, 71ª sesión de la Asamblea General, 24 de enero de 2017. Accedido desde: https://www.un.int/jamaica/sites/www.un.int/files/Jamaica/hld_on_sustainable_development_sustaining_peace.pdf.

sus municiones, ha marcado un paso importante hacia la regulación de los flujos de este tipo de herramientas. Dicho instrumento, además, se añade a una serie de documentos de distinto valor jurídico que a partir de los años 2000 han instado a la regulación del tema. De esta forma, la lucha contra este fenómeno cuenta con un marco jurídico que puede guiar con certeza jurídica la implementación de la meta 16.4.

En la actualidad, a causa de la lucha contra el terrorismo y al general sentido de inseguridad percibido por la opinión pública, en particular occidental, el debate sobre el *microdesarme* parece haber perdido prioridad. Sin embargo, es evidente cómo algunas de las amenazas a la seguridad humana e internacional actualmente más urgentes derivan precisamente del desvío de armas y municiones de los arsenales oficiales, como se ha verificado en Irak por parte del Estado Islámico⁵⁵⁵, y por una falta de implementación de la normativa internacional en materia de comercio de armas. Además, siguen existiendo problemáticas regionales, como en América Latina, donde la impunidad de los crímenes relacionados en su gran mayoría con armas ligeras y pequeñas y su gran disponibilidad constituye un grave peligro para la seguridad de todas las personas.

1. La proliferación de armas pequeñas y ligeras como amenaza al desarrollo y a los derechos humanos.

El impacto del uso impropio de armas, su proliferación así como la producción y la puesta en uso de armas excesivamente dañinas para el ser humano, han sido problemáticas a las cuales los Estados han empezado a dar respuestas jurídicas a través del desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, especialmente con el desarrollo del llamado Derecho de la Haya⁵⁵⁶. Sin embargo, el avance tecnológico que se realizó en el siglo XX así como la situación geopolítica resultante del segundo conflicto mundial, basada principalmente en el equilibrio nuclear entre los dos bloques, y, como se ha visto, en la noción tradicional de seguridad, propia de la Escuela Realista y centrada en la seguridad militar del Estado, suscitó en la sociedad civil internacional un amplio y animado debate sobre la necesidad de poner fin a la “carrera de armamentos” nucleares.

La confrontación bipolar que se mantuvo hasta la implosión de la URSS, de hecho, había generado la necesidad de poner en marcha programas de defensa cada vez más ambiciosos (como el

⁵⁵⁵ Amnistía Internacional, *Iraq: Taking Stock: The Arming of Islamic State*, 7 de diciembre de 2015.

⁵⁵⁶ Incluso antes, en la Declaración de San Petersburgo de 1868, se prohibió el primer tipo de arma en la historia: las balas expansivas o de penetración, también conocidas como balas dum-dum con un peso inferior a los 400 gramos.

“mítico” proyecto estadounidense del escudo espacial de época reaganiana) que en vez de garantizar la seguridad, representaban un riesgo para el bienestar de toda la Comunidad Internacional. Por ello, las primeras resoluciones de NN.UU. que ponen en evidencia la relación entre desarme y desarrollo se enfocan en la cuestión nuclear y sobre el riesgo de un conflicto global extremadamente destructivo.

Fue solamente a principio de los años '90 cuando se empezó a considerar el problema del desarme desde una perspectiva más bien centrada en el desarrollo y seguridad *humanos*. Esto se debió principalmente a la explosión de conflictos no internacionales y guerras civiles en los países ex dominios coloniales, en las cuales el empleo de las armas pequeñas y ligeras estaba teniendo efectos extremadamente graves y desproporcionados sobre las poblaciones civiles, tanto por las violencias a las que estaban sometidas, como por la condición de subdesarrollo al que los conflictos las condenaban. Ante esta situación, esencialmente a finales de la Guerra Fría, todo ello supuso la gradual superación del tradicional concepto de seguridad estatocéntrico, que generó, como visto anteriormente, su evolución a nuevos conceptos de seguridad holísticos y no excluyentes o reduccionistas, como, y especialmente, el de Seguridad Humana.

De hecho, en el suplemento a su informe “Un programa de paz” publicado en 1995, el Secretario General de aquel entonces, Boutros Ghali, hizo hincapié en la necesidad urgente de «procesos concretos de desarme en el contexto de conflictos que las Naciones Unidas están tratando de solucionar, y en relación con las armas, en su mayoría ligeras, con las que se está matando a centenares de miles de personas»⁵⁵⁷.

Al mismo tiempo, se hizo cada vez más evidente la problemática del desvío de recursos económicos en los países en desarrollo a los gastos militares. Dichas políticas no solamente alimentaban de forma dramática el endeudamiento de los gobiernos, sino que también, como observaba el PNUD en su celebre Informe de Desarrollo Humano de 1994, “los gastos militares menoscaban la seguridad humana, al consumir preciosos recursos que podrían haberse destinado al desarrollo humano”⁵⁵⁸.

Después de analizar la cuestión de las armas pequeñas y ligeras desde la perspectiva del desarme, de la seguridad y del desarrollo, del Derecho Internacional Humanitario y de salud pública, solo en los últimos años se ha añadido el enfoque de derechos humanos así como de género a esta problemática. Un hito fundamental en este sentido lo marcó sin duda el Informe del Milenio

⁵⁵⁷ Naciones Unidas, *Suplemento de “Un programa de paz”: Documento de posición del Secretario General presentado en ocasión de cincuentenario de las Naciones Unidas*, 25 de enero de 1995, pár. 60.

⁵⁵⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., pág. 56.

(2000) en el que se definen las armas pequeñas y ligeras no solamente como una cuestión meramente securitaria, sino también una problemática para la garantía de los derechos humanos y para la realización del desarrollo⁵⁵⁹. Las armas pequeñas y ligeras, de hecho, tienen un impacto no solamente potencial (como en el caso de los armamentos nucleares) en las vidas de los individuos y de las comunidades. Son a menudo una herramienta utilizada para adquirir beneficios económicos y personales, llegar al poder o mantenerlo ilegalmente, tocando por tanto todos los ámbitos de la seguridad humana. Asimismo, vulneran directamente derechos fundamentales como el derecho a la vida.

1.1 Las armas pequeñas y ligeras en el sistema de Naciones Unidas y en los mecanismos internacionales de protección de los Derechos humanos

Tanto en la teoría de las Relaciones Internacionales como en la creación del Derecho Internacional Humanitario y en la positivización de los derechos humanos, las armas ligeras y pequeñas se consideraron durante varios decenios como un no-problema, debido especialmente a su supuesta inferior peligrosidad y por la amenaza de segundo orden que constituían a la seguridad del Estado con respecto a otros tipos de armamentos. Hacemos obvia referencia a los armamentos de tipo químico y nuclear, las armas de tipo convencional cuya reglamentación motivó, desde el comienzo del siglo XX hasta los años '80, una serie importante de instrumentos normativos de reglamentación, no proliferación y desarme⁵⁶⁰.

Con la conclusión del proceso de descolonización, la nueva composición de la Asamblea General de NN.UU. fue introduciendo una nueva lógica, ajena o diferente a la propia de la Guerra Fría, e impulsó así un nuevo entendimiento de la cuestión del desarme, que la enmarcaba en la más amplia problemática del sub-desarrollo económico y social. Consecuentemente, en muchas de las estrategias de desarrollo internacional a partir de los años 70 se incluyeron objetivos relativos al desarme, elemento que da fe de su creciente importancia en el discurso internacional sobre el desarrollo⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos...*, op. cit., pár. 239

⁵⁶⁰ Se está haciendo referencia en particular a instrumentos universales como el Protocolo de Ginebra de 1925 (Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos); el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, entrado en vigor en 1970; la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, entrada en vigor en 1975.

⁵⁶¹ vid. GIACCA, G. y KARIMOVA, T., "Implication for arms acquisitions of economic, social, and cultural rights", en CASEY-MASLEN, S. (ed.), *Weapons Under International Human Rights Law*, Cambridge, 2014, pág. 475

En este contexto, el resultado de la Conferencia Internacional sobre la Relación entre Desarme y Desarrollo, de 1987, se configura al mismo tiempo como un punto de llegada y de partida del debate a nivel internacional sobre la relación entre desarme, paz y desarrollo. En efecto, en el documento final de la cumbre se puso en relieve como «[d]isarmament and development are two pillars on which enduring international peace and security can be built»⁵⁶². Como es obvio, esta declaración estaba especialmente motivada por la amenaza a la paz constituida en aquel momento histórico por los armamentos de tipo no convencional que los bloques occidental y soviético habían acumulado a lo largo de las décadas anteriores. Pese a ello, la misma declaración sigue pareciendo apropiada en un contexto político internacional muy diferente con el actual.

De hecho, la nueva realidad geopolítica del posguerra fría y en el contexto internacional de liberalización de los mercados y de fomento de los procesos de globalización que se realizó después de la caída del muro de Berlín, el foco de atención se alejó de las armas no convencionales.

El fenómeno del comercio y proliferación de las armas ligeras y pequeñas había asumido características tales que fue imposible por la Comunidad Internacional de seguir mirando por otro lado. En particular, la reducción de los controles internacionales y la reducción de las guerras entre los Estados “hizo que la producción de armas pequeñas se orientara hacia países con conflictos políticos internos y buscó atender la demanda de grupos dedicados al crimen organizado, lo cual también contribuyó a activar la conflictividad intra-estatal y la violencia, especialmente entre Estados débiles”⁵⁶³.

Como ya se ha subrayado, este nuevo enfoque se manifiesta paralelamente con el surgir del nuevo concepto de Seguridad Humana, que justamente supone un cambio paradigmático hacia una idea de seguridad no limitada a la de los Estados sino de la personas, y por lo que se ha dicho, es fácil entender como las armas de fuego se configuran como la amenaza más frecuente para las pueblos y los individuos. El ingreso de las armas ligeras en la agenda internacional en la década de los noventa es considerado, por tanto, como una de las consecuencias del fin de la Guerra Fría y del “cambio paradigmático en el entendimiento del concepto de seguridad que el fenómeno provocó”⁵⁶⁴. Precisamente por este motivo, a partir de los años ’90, la producción académica se de-

⁵⁶² *vid.* Informe de la Conferencia Internacional sobre la Relación entre Desarme y Desarrollo, 24 de agosto a 11 de septiembre 1987, pág. 14

⁵⁶³ ÁLVAREZ VELASCO, C., “Armas pequeñas y países pequeños...”, *op. cit.*, pág. 145.

⁵⁶⁴ DERGHOUGASSIAN, K., “Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización”, en *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 0, n. 10, 27 de enero de 2014, pag. 24.

dica con especial interés a la problemática de la proliferación de las armas pequeñas y ligeras, produciendo investigaciones cada vez más completas y sistemáticas⁵⁶⁵.

Sin embargo, la entrada de este tema en la agenda de Naciones Unidas se verifica por iniciativa de un Estado, Mali, que en 1994 solicitó la intervención de la Asamblea General para pedir una contribución en la recolección de las armas pequeñas y ligeras circulantes en su territorio y su cooperación en materia de control del tráfico ilícito a escala regional⁵⁶⁶. De esta forma, como reconoce ÁLVAREZ, es África quien finalmente impulsa la entrada de las armas de fuego dentro del sistema de Naciones Unidas⁵⁶⁷, que respondieron por boca del Secretario General con el “Suplemento a Un programa de Paz”, en el que se recomendó que «los progresos registrados desde 1992 en la esfera de las armas de destrucción masiva y de los grandes sistemas de armamentos deben seguir progresos paralelos en lo que se refiere a las armas convencionales, en particular las armas ligeras»⁵⁶⁸.

A lo largo del mismo año, la Asamblea General siguió dedicando especial atención a este tema y solicitó al Secretario General que elaborase un informe dedicado a las armas pequeñas, que finalmente se presentó dos años más tarde⁵⁶⁹. El grupo de expertos que produjo este documento por primera vez puso hincapié en el papel fundamental que las armas pequeñas y ligera juegan no solamente en escenarios de conflictos, en particular manera conflictos irregulares, sino también con respecto a los altos niveles de delincuencia y violencia que infligen muchos países en desarrollo, evidenciando por primera vez el papel de las armas en escenarios de paz formal (o negativa). Además, se desglosaron por primera vez algunas de las características principales de este tipo de armamento que hacen que los conflictos sean más prolongados y más letales, como su alta movilidad, su facilidad de uso y su escasa necesidad de apoyo y mantenimiento, y que han alimentado la labor de investigación sobre este tema.

⁵⁶⁵ El proyecto Small Arms Survey, establecido por el Gobierno Suizo, que actualmente es el referente internacionalmente más relevante en los estudios sobre armas ligeras y pequeñas, se estableció en 1999, y desde aquel momento produjo y sigue produciendo una gran cantidad de estudios. Entre las primeras contribuciones sobre armas pequeñas y ligeras desde el enfoque de seguridad y mantenimiento de la paz, *vid.* DHANAPALA, J., y United Nations Institute for Disarmament Research, *Small arms control: old weapons, new issues*, Geneva, 1999; LOCK, P., «Armed Conflicts and Small Arms Proliferation: Refocusing the Research Agenda», en *Policy Sciences* 30, n.º 3, 1997, pp. 117-32; King, J., «A hindrance to peace: Small arms and light weapons proliferation in post-conflict peace processes», en *Peacekeeping & International Relations* 26, n.º 4/5, 1997, pp. 20-26.

⁵⁶⁶ Asamblea General, *Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección*, 15 de diciembre de 1994, pp. 12-13.

⁵⁶⁷ ÁLVAREZ VELASCO, C., *Ibidem*, pág. 147.

⁵⁶⁸ Asamblea General, *Suplemento de "Un Programa de paz" ...*, *op. cit.*, par. 65.

⁵⁶⁹ Asamblea General, *Desarme general y completo: armas pequeñas*, 27 de agosto de 1997.

Pues bien, un hito fundamental en este ámbito lo marca, sin lugar a duda, la Conferencia sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, celebrada en 2001 y en cuyo marco se elaboró el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. De hecho, en este documento se reconocen claramente y por primera vez no solamente las consecuencias humanitarias y socioeconómicas del comercio y tráfico de armas de este tipo, sino que se afirma también su carácter de «grave amenaza para la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el *desarrollo sostenible*»⁵⁷⁰. Más aun, el documento recoge la relación inversa, y a menudo olvidada, entre subdesarrollo y tráfico de armas, es decir la incidencia que la pobreza puede tener en la proliferación de este fenómeno, y establece como su objetivo último la reducción del *sufrimiento humano* causado por las armas pequeñas y ligeras⁵⁷¹.

Ahora bien, no se puede olvidar de mencionar cómo en el debate internacional sobre desarme y desarrollo, distinto de la integración del tema de las armas pequeñas y ligeras en la agenda de Naciones Unidas pero indudablemente relacionado con ella, se encontrasen todavía fuertes resistencias, como la de Estados Unidos. En efecto, en la explicación sobre el porqué la delegación estadounidense decidió votar en contra de la resolución de la Asamblea General sobre la relación entre desarme y desarrollo de 2002⁵⁷², el embajador afirmó que «We continue to believe that disarmament and development are two distinct issues that do not lend themselves to being linked»⁵⁷³.

El resultado de que un actor tan relevante, especialmente en la fabricación y venta de armas, rechazara reconocer la íntima relación entre estos dos fenómenos tuvo ciertamente su más paulatina consecuencia en la ausencia de referencias a la cuestión del desarme en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como ya se ha puesto en luz anteriormente, ni tampoco en el Consenso de Monterrey destinado a su financiación e implementación. Asimismo, esta hostilidad al reconocimiento del impacto sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del comercio de armas, in-

⁵⁷⁰ *Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*, contenido en el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, 9 a 20 de julio de 2001, par. 2. (Énfasis añadido).

⁵⁷¹ La expresión “sufrimiento humano”, como se verá más adelante, será retomada en ocasión de la elaboración del Tratado sobre Comercio de Armas.

⁵⁷² *vid.* Asamblea General, Res. n. 57/65 Relación entre desarme y desarrollo, 30 de diciembre 2002. En esta resolución, con título “Relación entre desarme y desarrollo”, el órgano afirma tener en cuenta «la evolución de los acontecimientos en el contexto del desarme y de la seguridad internacional desde el fin de la guerra fría, así como las nuevas perspectivas y metas sobre cuestiones de desarrollo derivadas, en particular, de la Declaración del Milenio» y, entre otros aspectos, invita a la creación de un grupo de expertos gubernamentales para llevar a cabo un examen de la relación entre desarme y desarrollo en el contexto internacional contemporáneo, así como del papel de la Organización a ese respecto.

⁵⁷³ Citado en GIACCA, G. y KARIMOVA, T., “Implication for arms acquisitions...”, *op. cit.*, pág. 476.

cluidas las armas convencionales pequeñas y ligeras, se configurará como el mayor obstáculo durante las negociaciones del TCA.

Retomando el análisis de los instrumentos jurídicos y políticos relativos a las armas ligeras y pequeñas, no se puede mencionar el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida también con el nombre de Convención de Palermo, de 2001) entrado en vigor en 2005⁵⁷⁴. A diferencia del Programa de Acción, en este caso se trata de un documento jurídicamente vinculante, además de ser el único hasta la fecha dedicado únicamente a la cuestión del tráfico las armas de esta categoría.

En cambio, el Programa de Acción se configura solamente como un compromiso político, pero no por eso ha tenido un alcance menos destacable. De hecho, la aplicación del marco de políticas previsto ha propiciado la negociación de otros acuerdos tanto a nivel regional como a global, como el Instrumento Internacional de Localización (2005), que permite a los Estados identificar y rastrear las armas pequeñas y ligeras ilícitas y que es una de las herramientas más útiles para la medición del ODS 16.

Con respecto al papel de la Asamblea General, la relación entre lucha contra la proliferación de armas, tanto nucleares como convencionales, y desarrollo está ampliamente recogida en la Declaración del Milenio aprobada por la misma en septiembre del año 2000. En esta declaración solemne se reafirma la especial preocupación que Naciones Unidas tiene por los efectos de las armas pequeñas y ligeras y se insta a que los Estados den mayor transparencia a las transferencias de armas y respalden medidas de desarme regional⁵⁷⁵.

Asimismo, la Cumbre del Milenio de 2005, la que oficializó la adopción de estos objetivos por parte de la Asamblea General, hace referencia al Programa de Acción adoptado en el mismo año, y expresa asimismo preocupación por los efectos negativos que tiene para el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos la delincuencia transnacional y el tráfico ilícito de armas⁵⁷⁶.

Sin embargo, y como ya se ha evidenciado anteriormente, en los ODM que siguieron a la Declaración del Milenio no hay objetivos ni metas que estén dirigidos a estas problemáticas. Tampoco las modificaciones que se realizaron en el listado de metas e indicadores tras la Cumbre de

⁵⁷⁴ Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado por la Res. n. 55/255, 31 de mayo de 2001.

⁵⁷⁵ Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, op. cit., par. 9.

⁵⁷⁶ Asamblea General, Res. n. 60/1 *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, 24 de octubre de 2005, par. 111.

2005 contemplaron la posibilidad de adoptar un enfoque de seguridad en los ODM, y esto pese a las posturas expresadas precedentemente por Naciones Unidas y apoyadas por las evidencias empíricas.

La línea argumentativa que identifica en la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras una grave amenaza para los derechos humanos se ha asimismo reforzado en el ámbito de Naciones Unidas tras la publicación de un amplio informe elaborado por la relatora especial Barbara Frey para la Comisión de Derechos Humanos y publicado en 2006 cuando acababa de cumplirse la transformación de dicha Comisión en Consejo⁵⁷⁷. Aunque el estudio no es particularmente sistemático, no se puede obviar el hecho de que se trata de la primera recopilación sobre el impacto de las armas pequeñas y ligeras en los derechos humanos, tanto en situaciones de paz como en conflictos armados, en el que además se dedica especial atención sobre las responsabilidades del Estado que derivan del derecho internacional y del derecho internacional humanitario en materia de diligencia debida y reglamentación del derecho de autodefensa, elemento muy relevante con respecto al comercio de armas.

Sin embargo, lo que quizá sea más interesante en este contexto es la reflexión que la Relatora especial lleva a cabo en el informe preliminar y el de progreso, en los que se dedica con más detenimiento en las consecuencias para los derechos humanos de las transferencias de armas pequeñas y ligeras en tiempo de paz y en situaciones de conflicto.

En el primer caso, la Relatora observa justamente que el abuso de armas pequeñas y ligeras, que determina la violación de uno o más derechos humanos, cobra un significado diferente y por tanto tiene consecuencias jurídicas distintas según el autor de abuso, que puede ser un agente estatal o no estatal. Sin embargo, con respecto a las transferencias, se evidencia como los instrumentos jurídicos existentes a la fecha no abarcaban los intercambios comerciales “lícitos” entre Estados, para los cuales no se aplicaba ni el Protocolo de armas de fuego, ya analizado anteriormente.

Solamente a nivel regional en algunos casos existían, en el momento de elaboración del informe, criterios vinculantes relativos a la exportación de armas⁵⁷⁸. A estos instrumentos se acompañan asimismo una serie de compromisos políticos a carácter regional que tienen como objetivo la aplicación de criterios humanitarios y de derechos humanos en las transferencias de armas, así

⁵⁷⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras*, Documento final presentado por Barbara Frey, Relatora Especial, 27 de julio de 2006.

⁵⁷⁸ Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales, de 1997; y Acción Común de la Unión Europea sobre las armas ligeras 1999/34/PESC.

como compromisos con alcance más limitado que no hacen expresa referencia a los derechos humanos⁵⁷⁹.

En relación a las transferencias de armas en caso de conflicto armado, además de las prohibiciones del uso o detención de determinados dispositivos establecidas por el Derecho Internacional Humanitario, en el informe se afirma que «[l]os Estados están obligados conforme a los principios generales del derecho internacional a emplear la diligencia debida para impedir la transferencia de armas pequeñas que servirán seguramente para cometer violaciones de los derechos humanos en los Estados receptores»⁵⁸⁰. De esta forma, se aspira a la aplicación de un principio general del Derecho que deriva del Derecho del Medio Ambiente para comprobar el compromiso del Estado en la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras y la existencia de violaciones masivas de derechos humanos⁵⁸¹.

Además, según la Relatora especial los Estados que envían armas a países en conflicto podrían asimismo considerarse responsables, de forma secundaria, por violaciones cometidas por otro Estado. Esta postura se apoya, de hecho, en el artículo 16 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos elaborado por la Comisión de Derecho Internacional y aprobados por la Asamblea General en 2010. Por tanto, si un Estado da su consentimiento a la transferencia de armas a sabiendas de que éstas ayudarán a otro Estado a cometer un hecho ilícito, podrá ser considerado responsable del hecho ilícito cometido por el Estado que recibe las armas⁵⁸².

⁵⁷⁹ En la primera categoría se encuentra el *Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas* tal como se aprobó en el Consejo de Ministros de la Unión Europea de 8 de junio de 1998, y el *Documento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre Armas Pequeñas y Ligeras*, 24 de noviembre de 2000. Entre los compromisos que no plantean abiertamente cuestiones de derechos humanos citamos la *Declaración sobre la suspensión de la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras en África occidental* (1998) de la CEDAO (ECOWAS) y el Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones de la OEA, junio de 1998.

⁵⁸⁰ Comisión de Derechos Humanos, *Informe de Barbara Frey, Relatora Especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras, acerca de la marcha de los trabajos*, 21 de junio de 2004, par. 22.

⁵⁸¹ Aunque en un ámbito diferente, la Relatora especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias Yakin Ertürk en su informe afirma que si se amplía «el campo de aplicación de la debida diligencia exigiendo que los Estados cumplan plenamente las normas del derecho internacional [...] habremos avanzado hacia una concepción de los derechos humanos que colme nuestras aspiraciones de un mundo justo y libre de violencia». *vid.* La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la Mujer. Informe de la Relatora especial, 20 de enero de 2006, par. 102. No es difícil notar cierta concordancia entre las dos relatoras sobre el campo de aplicación de este principio.

⁵⁸² Como se verá más adelante, este principio ha sido recogido en el Tratado sobre Comercio de Armas, ya en negociación en el momento de publicación del informe de progreso de la Relatora Especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, *op. cit.*

Sin anticipar el análisis de las fuentes del Derecho Internacional relativas al comercio y a las transferencias de armas, en particular ligeras y pequeñas, que se realizará más adelante, es preciso en este contexto subrayar que la configuración del principio de diligencia debida como principio general del Derecho Internacional, aplicable especialmente a las normas a protección de los derechos humanos, es todavía cuestionada, aunque ciertamente la doctrina se está pronunciando cada vez con más interés en este punto⁵⁸³. En este sentido, el art. 7 del TCA ruega a los Estados que, en cualquier caso, evalúen el potencial de que las armas convencionales o los elementos amenacen la paz y la seguridad o puedan utilizarse para cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y consideramos que en el desarrollo de esta labor de evaluación sea preciso aplicar dicho principio para que esta obligación tenga eficacia.

Con respecto a la labor del Consejo de Seguridad, la práctica de este órgano está enfocada en limitaciones de las transferencias de armas adoptadas *ex* Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, es interesante en este contexto mencionar la reunión convocada por Costa Rica en 2008 con el objetivo de discutir sobre el art. 26 de la Carta Magna de la Organización. Poco sorprendentemente, el resultado de la misma fue bastante modesto pero asume cierta relevancia porque pone en relación los gastos militares con la ayuda internacional al desarrollo. En particular, en la Declaración Presidencial que se hizo pública a su conclusión, se afirma que el Consejo, manifestando su preocupación por el incremento del gasto militar mundial, «urge[d] all States to devote as many resources as possible to economic and social development, in particular in the fight against poverty and the achievement of the Millennium Development Goals»⁵⁸⁴.

Sin embargo, la primera resolución del órgano dedicada especialmente a las armas pequeñas y ligeras fue aprobada solamente en 2013, el año de la apertura a la firma de los Estados. Con 14 votos favorables, 0 contrarios y la abstención de la Federación Rusa, el Consejo no solamente reconoció la amplia gama de consecuencias negativas de estas herramientas en el ámbito humanitario, socioeconómico y de los derechos humanos, sino que alentó al respeto de los embargos de armas establecidos conformemente con la Carta, a la adhesión a la Convención de Palermo y a su Protocolo sobre las armas de fuego, destacó la necesidad de aplicar el Programa de Acción y su Instrumento

⁵⁸³ *vid.*, entre otros, KULESZA, J., *Due Diligence in International Law*, 2016; CULLEN, H., «The irresistible rise of human rights due diligence: conflict minerals and beyond», en *The George Washington International Law Review* 48, n.º 4, 2016; PISILLO MAZZESCHI, R., *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*, 1993, —, *Due diligence e responsabilità internazionale degli stati*, Torino, 1989. Con respecto a la relación entre empresas y derechos humanos, *vid.* IBÁÑEZ-M., P. Y ORDOÑEZ-S., V., «Papel De Las Empresas Y De Los Estados En La Devida Diligencia En Derechos Humanos», en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n. 24, enero de 2014.

⁵⁸⁴ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 19 de noviembre de 2008.

internacional de localización e instó a que los Estados considerasen firmar y ratificar el reciente TCA para su rápida entrada en vigor.

En relación a los gastos militares (y no solamente con respecto a las armas pequeñas y ligeras) se han pronunciado tanto el CDESCR, el Comité de los Derechos del Niño y algunos relatores especiales. En particular, el Comité de los Derechos del Niño ha hecho referencia a los gastos militares en el contexto de sus Observaciones Finales, en particular en ocasión de países que han experimentado conflictos armados, llegando a reflexionar sobre el “ratio” entre gastos militares y recursos dedicados a los sectores sanitario y de la educación⁵⁸⁵. Como observan GIACCA y KARIMOVA, la práctica de dichos órganos sigue estando en evolución. Sin embargo, «by examining their concerns and recommendations it is possible to delineate circumstances giving rise to the question of resources allocation in relation to economic, social and cultural rights»⁵⁸⁶.

Más enfocadas en la cuestión de las transferencias de armamentos, y por tanto extremadamente relevantes en este contexto, fueron las Observaciones Finales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre los informes periódicos presentados por la República Democrática del Congo en 2013. Este, de hecho, ha sido el primer pronunciamiento de un órgano establecido por un tratado de protección de los derechos humanos que incluye el respeto de la normativa en materia de comercio de armas, así como su adopción, en su sistema de control de aplicación de los derechos humanos, en este caso de las mujeres.

En efecto, el Comité reconoce que la limitada regulación del comercio de armas y la proliferación de armas pequeñas y ligeras tiene consecuencias para la seguridad de las mujeres⁵⁸⁷ e insta el Estado parte a garantizar la regulación efectiva del comercio de armas, controlar la circulación de las pequeñas armas ilícitas y considerar la ratificación del TCA⁵⁸⁸. Sucesivamente, el mismo órgano se ha pronunciado reiteradas veces en los mismos términos⁵⁸⁹ y se configura hasta el momento como el único *treaty body* que ha integrado la cuestión del comercio y proliferación de armas pequeñas en su sistema de monitoreo.

⁵⁸⁵ entre otros, *vid.* CRC/C/ERI/CO/3, 2008, par. 16; CRC/C/SDN/CO/3-4, 2010, par. 17; CRC/C/ETH/CO/3, 2006, par. 16 y 17.

⁵⁸⁶ GIACCA, G. y KARIMOVA, T., “*Implication for arms acquisitions...*”, *op. cit.*, pp. 498-99.

⁵⁸⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de la República Democrática del Congo*, 30 de julio de 2013, par. 9.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, par. 10.

⁵⁸⁹ *vid.* doc. CEDAW/C/ERI/CO/5 (2015); CEDAW/C/HND/CO/7-8 (2016); CEDAW/C/NGA/CO/7-8 (2017).

En cambio, en los informes de la Examen Periódico Universal, el proceso dirigido por los Estados con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos y creado en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en muchos casos se ha mencionado el impacto de la violencia en el disfrute de los derechos humanos, pero el problema se limita generalmente a la grave cuestión de la violencia doméstica y de género. Además, tras la entrada en vigor del TCA, raramente los Estados han invitado a sus pares a que ratificaran el mismo tratado y reforzaran la normativa nacional sobre la posesión de armas y armas de fuego por personas civiles⁵⁹⁰.

Por tanto, observamos como la cuestión de la proliferación y el tráfico de armas pequeñas y ligeras ha ido cobrando cierta importancia en el sistema de Naciones Unidas, en particular desde el final de la Guerra Fría, y se configura en la actualidad como una de las problemáticas relativas a la seguridad más debatidas. Además, es sumamente interesante notar como la problemática en análisis se calificó desde el primer momento no solamente en cuanto cuestión securitaria, sino más bien como tema relativo al desarrollo socioeconómico y en segundo lugar a los derechos humanos, configurándose como el mayor ejemplo de aplicación del enfoque de seguridad y desarrollo humanos. De esta forma, se han ido ocupando de armas pequeñas y ligeras tanto órganos de gobierno internacional, como el Consejo de Seguridad, comités de protección de los derechos humanos, así como organizaciones financieras internacionales y de cooperación económica.

De hecho, las investigaciones dirigidas a profundizar la relación de estos dispositivos sobre las relaciones económicas y sociales, en particular en los países en desarrollo, han ido evidenciando un impacto de gran alcance en distintos niveles, reforzando por tanto la necesidad de un acercamiento al tema que fuese verdaderamente holístico y tuviese en cuenta la posibilidad de crear mecanismos jurídicos vinculantes para poner límite a un fenómeno sencillamente dramático.

Sin embargo, hasta el momento los diálogos con los Estados parte han demostrado que los órganos de derechos humanos «do not go beyond simply identifying the issue [of disarmament]. No course of action has been prescribed». Esto demuestra, por un lado, que la proliferación y el abuso de las armas se reconoce sí como un elemento que tiene un impacto directo e indirecto decisivo en el disfrute de los derechos humanos; pero, por el otro lado, «[i]t reveals an institutional self-restraint on the part of these bodies. [They] do not question the underlying legitimacy of military spending»⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ *vid.* Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Honduras, A/HRC/30/11 (2015).

⁵⁹¹ GIACCA, G. Y KARIMOVA, T., “Implication for arms acquisitions...”, *op. cit.*, p. 501.

En definitiva, el elemento que quizá puede marcar un hito en este proceso de integración entre la cuestión de las transferencias de armas y los instrumentos jurídicos internacionales a garantía de los Derechos Humanos lo puede constituir la aplicación de los artículos 6 y 7 del TCA, que, como se verá más adelante, prohíben las transferencias de armas en los casos de genocidio, crímenes graves contra la humanidad, graves violaciones de las Convenciones de Ginebra de 1949 y otros crímenes de guerra. Asimismo, el Tratado pone como condición preliminar a la autorización de transferencias de armas la valoración del impacto potencial que estas mismas podrían tener en la realización o facilitación de una violación grave del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y/o del Derecho Internacional Humanitario.

1.2 Factores de riesgo y evidencias empíricas de la relación entre armas pequeñas y ligeras, desarrollo y seguridad.

Si la proliferación de armas pequeñas y ligeras puede considerarse como un fenómeno transversal y que se verifica no solamente en los países en desarrollo o que sufren conflictos armados, es indudable que el efecto más nefasto de la gran disponibilidad de este tipo de herramientas se realiza precisamente en los países con niveles de desarrollo más débiles y donde existen fuertes conflictos sociales de distinto origen. Sin embargo, la relación entre sub-desarrollo, alta disponibilidad de armas pequeñas y ligeras y bajos niveles de seguridad humana está lejos de ser directa e inequívoco.

De hecho, tomando como referencia el Índice de Desarrollo Humano de 2016, vemos por un lado como, entre los países que se localizan en las parte más baja de este clasifica del desarrollo multidimensional, muchos Estados se encuentran en una situación de conflicto armado, como Siria, Yemen, Nigeria, Sudán o Afganistán.⁵⁹² Por el otro lado, en cambio, entre los países que han evidenciado niveles altos o medio altos de desarrollo humano, muchos son asimismo países en los cuales el nivel de violencia es muy problemático, como se verifica en particular en varios Estados de América Latina⁵⁹³. Todo ello supone, por tanto, una serie de dificultades conceptuales que impiden relacionar de forma directa estos fenómenos.

Ya en la cumbre del Milenio de 2005 los Jefes de Estado hicieron hincapié en la limitación a la lucha contra la pobreza y a la labor de impulso para el desarrollo económico que constituía la

⁵⁹² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para todos*, 2016, pág. 24.

⁵⁹³ *vid.* la base de datos sobre homicidios de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC), disponible en la web <https://data.unodc.org>

disponibilidad de armas pequeñas y ligeras⁵⁹⁴, pese a la existencia o no de un conflicto armado declarado. Y efectivamente, como se ha evidenciado, altos niveles de violencia relacionados con el uso de armas de fuego pueden ser reconocibles tanto en países en conflicto como en países supuestamente en paz. Sin embargo, lo que es indudable es que el conflicto social y el conflicto armado están concentrados en países en desarrollo y, desde una perspectiva histórica, se podría llegar a afirmar que “since the 1950s, less developed societies have suffered more from warfare and violence than more developed ones”⁵⁹⁵.

La tentativa para medir de forma empírica el impacto de las armas pequeñas y ligeras en el desarrollo humano han sido varias y han permitido identificar principalmente los efectos directos que éstas provocan cuando resultan excesivamente disponibles o se han utilizado de forma incorrecta. Los costes más evidentes son los fallecimientos y las lesiones no letales que dichas armas provocan, así como los gastos de tratamiento y rehabilitación de los heridos o el coste de oportunidad de sufrir discapacidades graves y la consecuente pérdida de productividad social.

Para tener una idea del impacto de estos dispositivos, se considere que en 2016 la violencia interpersonal y colectiva han provocado la muerte de 560.000 personas en todo el Planeta y, según el Small Arms Survey «[g]lobally, firearms were used in 44 per cent of all homicides in 2016». De estas cifras, el 41% de todos los homicidios por arma de fuego (no solamente las muertes que se han generado en un contexto de conflicto) se han verificado en países afectados por guerras o otro tipo de conflictos. Ampliando la perspectiva temporal, sabemos que desde 2012 hasta 2016 el número estimado de homicidios por armas de fuego ha alcanzado la impresionante cifra de 1.04 millones de personas⁵⁹⁶.

Asimismo, no se puede omitir una reflexión sobre el impacto de los altos niveles de gastos armamentísticos que, en muchos países en desarrollo, superan ampliamente los de servicios sociales. Aunque cierta inversión en seguridad constituye indudablemente la base para la creación de un ambiente apto al desarrollo económico y social, si excesivos, estos gastos pueden llegar a consumir valiosos recursos que podrían haberse empleado en el desarrollo humano⁵⁹⁷. Es particularmente impactante notar que, según los datos más recientes sobre gastos militares, los gastos en armamentos representan en promedio entre los países menos adelantados (*least developed countries*, LDCs) el

⁵⁹⁴ Asamblea General, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, op. cit., 24 de octubre de 2005.

⁵⁹⁵ Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Ginebra, 2003, pág. 127.

⁵⁹⁶ Small Arms Survey 2001; Global Violent Deaths 2017.

⁵⁹⁷ PNUD, *Informe de desarrollo humano 1994*, op. cit..

1,7% de su PNB, en los países pobres muy endeudados (*high indebted poor countries*, HIPC) el 1,5%, lo mismo que los países de la Unión Europea⁵⁹⁸.

Sin embargo, significativamente más amplios son los efectos indirectos que la proliferación de armas pequeñas y ligeras tienen en el desarrollo humano, aunque puedan pasar desapercibidos por ser difícilmente desglosables e relacionados con múltiples factores. Según el Graduate Institute de Ginebra, se consideran efectos indirectos el crimen armado: el deterioro de los servicios sociales; la caída de la actividad económica así como en las inversiones, los ahorros y la recaudación de impuestos; deterioro del capital social; y la complicación de las intervenciones de cooperación al desarrollo⁵⁹⁹.

Además, si se amplía el enfoque y se deja de lado la visión meramente “economicocéntrica” del impacto de las armas de fuego en el desarrollo, las evidencias empíricas nos invitan asimismo a reflexionar sobre la inversa relación entre seguridad y desarrollo. En efecto, hace décadas se puso por primera vez en evidencia como bajos niveles de salud, alimentación o la degradación ambiental pueden tener consecuencias a nivel de seguridad, y esto gracias al concepto de Seguridad Humana elaborado por el PNUD en 1994.

De este forma, la resolución de conflictos de distinta naturaleza se ha ido convirtiendo en una tarea más para los operadores y los analistas de la cooperación al desarrollo, jugando la lucha en contra de la violencia armada y la proliferación de las armas pequeñas y ligeras un papel fundamental.

En este sentido, ya en 2009 el grupo de países donantes reunidos en el CAD (OCDE) publicó un informe sobre violencia y desarrollo⁶⁰⁰, anticipando de algunos meses un informe de Secretario General sobre el mismo tema y argumentando que precisamente los altos niveles de violencia armada estaban obstaculizando gravemente el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en cuyos informes de seguimiento paradójicamente no se hace mención de este problema). Según el Comité la violencia armada es «the use or threatened use of weapons to inflict injury, death or psychosocial harm, which undermines development», por tanto, evitando hacer referencias directas a las armas pequeñas y ligeras, dicha definición hace claramente referencia a estos dispositivos⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ SIPRI, 2016.

⁵⁹⁹ *Small Arms Survey 2003*, pág. 136 y ss.

⁶⁰⁰ OCDE, *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, 2009.

⁶⁰¹ *Ibidem*, pág. 27 y ss.

Este documento, que constituye principalmente una guía para los países donantes en la elaboración de sus programas de cooperación para que apliquen el llamado “enfoque de violencia”, representa asimismo un hito, pues recoge explícitamente la acción diplomática emprendida por más de cien países tres años atrás con la Declaración de Ginebra que vincula de forma directa la reducción de la violencia armada y la cooperación al desarrollo.⁶⁰² En este contexto, se reconoce el papel imponente que puede tener la limitación del tráfico de las armas ligeras y pequeñas tanto desde la perspectiva de los países afectados, como de los donantes y de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, resulta sorprendente el hecho de que en ningún momento el CAD llegue a ampliar el foco de su análisis, incluyendo lo que un enfoque holístico no puede olvidar. Es decir un enfoque basado en los derechos humanos que vincula la violencia armada no solamente con escasos niveles de desarrollo económico, sino también con graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos a nivel general y de colectivos especialmente vulnerables.

De hecho, por un lado este informe se puede considerar un *mea culpa* por no haber incluido en el programa de desarrollo para 2015 unos objetivos relativos a la reducción de la violencia en aras de permitir el alcance de todas las demás metas. Por el otro, en cambio, falla nuevamente, evitando de poner en relieve las condiciones sistémicas que favorecen el desarrollo de la violencia no solamente en situaciones de conflicto y que la alimentan, como los altos niveles de desigualdad, un estado de derecho débil que no garantiza la justicia para las víctimas y el tráfico de armas pequeñas y ligeras.

Un paso adelante en este sentido lo realiza el Secretario General de Naciones Unidas en su informe del mismo año, dedicado a la promoción del desarrollo a través de la reducción de la violencia armada⁶⁰³. En este documento el Secretario reitera muchas de las observaciones ya expresadas por el CAD en su informe, en particular con respecto a las dificultades en la realización de los Objetivos del Milenio por lo países que se ven afectados por violencia armada. No obstante, también afirma que la violencia no vulnera solamente el desarrollo, sino también la seguridad y la paz, y que la «armed violence has its own dynamic and needs to be treated as a public policy issue in its own right»⁶⁰⁴.

Lo que sí se evidencia por tanto en este documento es la transversalidad del problema, que abarca un amplio espectro de situaciones que van del conflicto, al post-conflicto, al crimen organi-

⁶⁰² *vid.* nota 405.

⁶⁰³ Naciones Unidas, *Promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada*, Informe del Secretario General, 5 de agosto de 2009.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, párr. 13

zado y no, hasta la violencia de género. Por todo esto, se necesita, según el Secretario General, de respuestas holísticas que planteen tanto reformas en el sistema de la justicia penal, como en los programas de construcción de la paz, y en la regulación de las armas de fuego, solo para mencionar algunos sectores considerados de mayor impacto.

Fundamental desde nuestra perspectiva es el hecho de que, en el informe en análisis, el Secretario General ponga como primera recomendación la necesidad de reforzar la implementación del marco jurídico (y para jurídico) existente relativo a la reducción y prevención de la violencia armada⁶⁰⁵. Este elemento parece sumamente interesante porque no solamente pone encima de la mesa los términos de la cuestión tal y como se han regulados a nivel internacional, sino también porque marca una primera hoja de ruta basada en el derecho convencional para hacer frente a la problemática en cuestión, es decir la implementación de esta normativa a nivel nacional y local.

Paralelamente, el Secretario General pone también el acento en la necesidad de desarrollar una serie de metas e indicadores para la prevención y reducción de la violencia armada, puesto que las evidencias demuestran que la violencia armada estaba poniendo en riesgo la realización de los Objetivos del Milenio. Con la mirada más allá de 2015, el Secretario afirma: «Developing measurable goals on armed violence towards 2015 will offer the opportunity to integrate security-related themes into the posible follow-up of the Millennium Development Goals»⁶⁰⁶. La visión holística del desarrollo aquí invocada requería por tanto la inclusión de la perspectiva de seguridad en el Post-2015 y, como se puso en evidencia anteriormente, fue sin duda lo que mayormente marcó la agenda de las negociaciones y la incidencia política de la sociedad civil internacional, hasta llegar al ODS 16.

En este marco, un espacio mayoritario en la lucha contra la violencia armada lo ocupan las armas pequeñas y ligeras por las motivaciones anteriormente presentadas, y son las únicas a las que se hace directa referencia, aún con ciertas limitaciones, el ODS 16. Evidentemente, centrando el foco en un concepto de seguridad basado en las personas y no únicamente en los Estados, la cuestión del desarme alcanza necesariamente desde las armas nucleares o convencionales para los ejércitos hasta las armas ligeras y pequeñas. Como bien se ha evidenciado, estas últimas no solamente tienen un impacto preponderante en el número de víctimas que producen, tanto dentro como fuera

⁶⁰⁵ Este marco incluye el Protocolo sobre armas de fuego; el Programa de Acción; los convenios y protocolos universales contra el terrorismo; las dos convenciones y el convenio sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como los convenios sobre los derechos de la mujer y el niño, las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

⁶⁰⁶ Naciones Unidas, *Promoción del desarrollo mediante la reducción...*, op. cit., párr. 65 (d).

de conflictos armados, sino que también ponen en evidencia la problemática de la acumulación de armamento por parte de actores no estatales, a los cuales en cambio la tecnología nuclear o de destrucción masiva queda fuera de alcance.

1.3 Las armas pequeñas y ligeras como instrumento de violaciones generalizadas de derechos humanos y enfoque de género. Perspectivas sobre la responsabilidad del Estado.

Como ya se ha evidenciado anteriormente, el uso de armas ligeras y pequeñas tiene como consecuencia una amplia serie de violaciones de derechos humanos, que en ocasiones son tan evidentes como de difícil medición. Por un lado, pese cierta ausencia de datos⁶⁰⁷, el uso de estos dispositivos está abiertamente relacionado con vulneraciones graves del derecho a la vida (art. 3 DUDDHH), del derecho a no sufrir tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5) del derecho a no sufrir detenciones arbitrarias (art. 9) y, en definitiva, del derecho a la libertad y a la seguridad personales (art. 9 PIDCP).

Por otro lado, el uso de las mismas también tiene conexión con vulneraciones de derechos civiles y políticos como la libertad de reunión, la libertad de pensamiento, así como con derechos económicos sociales y culturales⁶⁰⁸. Dichas violaciones se realizan tanto en entornos de paz formal como en situaciones de conflicto, por lo que también tienen relevancia con respecto a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Por tanto, la proliferación de armas ligeras y pequeñas produce violaciones directas e indirectas de un gran abanico de derechos fundamentales, y limita dramáticamente la seguridad humana.

Sin embargo, si movemos el foco de nuestro análisis desde la circulación y presencia de armas ligeras y pequeñas hacia los gastos que los Estados realizan para la adquisición de dispositivos armamentísticos, la medición del impacto de estos dispositivos en el disfrute de los derechos económicos y sociales, y por tanto en derecho al desarrollo, se puede realizar en distintas maneras y, por consecuencia, no tiene resultados unívocos.

En efecto, en la actualidad se pueden distinguir dos enfoques distintos sobre este tema. Por un lado, encontramos el análisis del coste-oportunidad, es decir del uso potencial que se podría dar

⁶⁰⁷ Comisión de Derechos Humanos, *Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras. Informe preliminar de la Relatora Especial Barbara Frey*, 25 de junio de 2003.

⁶⁰⁸ Según Amnistía Internacional, alrededor del 60 por ciento de las violaciones de derechos humanos documentadas por la misma organización comportaron el uso de armas pequeñas y ligeras. *vid.* Amnistía Internacional, *Datos que matan. El impacto del comercio irresponsable de armas para las vidas, los derechos y los medios de sustento*, 2010.

en ámbito civil a los recursos destinados a los gastos militares, que se adopta en general en las investigaciones de corte económico⁶⁰⁹ y que ha sido avanzado a lo largo de las negociaciones del TCA⁶¹⁰ y que tiene su base jurídica en el artículo 26 de la Carta de Naciones Unidas, donde se establece la necesidad de aplicar la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos.

Por otro lado, algunos órganos de tratado han analizado la relación entre derechos económicos y sociales y gastos militares desde la perspectiva de la obligación estatal de aplicar el máximo de los recursos disponibles para la implementación de los mismos. En concreto, en ocasión del examen de los informes presentados por parte del Sudan, el Comité de los Derechos del Niño expresa su preocupación por el carácter marginal del gasto para el sector social, como indican los considerables gastos militares en comparación con las asignaciones para salud y educación»⁶¹¹. Sin duda, desde lo anterior no se puede concluir que exista una responsabilidad jurídica del Estado. Solamente se podrían identificar violaciones puntuales y concretas y, en general, una evidente responsabilidad política.

Además, el análisis del problema que las armas pequeñas constituyen desde la perspectiva de los derechos humanos se ve dificultado por los múltiples tipos de utilización -legal e ilegal- de esas armas. Como ha reconocido la Relatora Especial, «[e]l acto de disparar un arma tiene un significado jurídico variable en función de la identidad del agresor y de la víctima y de las circunstancias en que se efectuó el disparo»⁶¹². Por tanto, es indispensable enfocar la atención en los distintos actores que son responsables de estas violaciones, dejando oportunamente a las armas el mero papel de herramientas.

Asimismo, no podemos olvidar aplicar a este análisis el llamado *enfoque de género*, que nos permite relacionar la proliferación y el uso ilícito de armas ligeras y pequeñas con los derechos humanos de las mujeres, así como identificar el papel de las mismas en este fenómeno.

Como es bien sabido y recogido en los datos oficiales de Naciones Unidas, los hombres constituyen la mayor parte de las víctimas de armas de fuego, pero también hay que reconocer que los mismos representan la mayoría de los perpetradores de estos crímenes así como los dueños de estos tipos de dispositivos. Sin embargo, aunque las mujeres son generalmente las víctimas, en particular

⁶⁰⁹ PERLO-FREEMAN, S., «The opportunity cost of world military spending». *SIPRI blog*, de abril de 2016. <https://www.sipri.org/commentary/blog/2016/opportunity-cost-world-military-spending>.

⁶¹⁰ GIACCA, G. y KARIMOVA, T., “Implication for arms acquisitions...”, *op. cit.*, pág. 473, nota 4.

⁶¹¹ *vid.* CRC/C/SDN/CO/3-4, par. 17.

⁶¹² Comisión de Derechos Humanos, *Informe preliminar de la Relatora Especial Barbara Frey*, *op. cit.*

en el ámbito doméstico⁶¹³ o de violencia sexual perpetrada en el ámbito de un conflicto, no hay que limitarse a una visión excesivamente estereotipada. Hay también mujeres que participan en grupos armados o pueden utilizar las armas pequeñas y ligeras, y que por tanto tienen que ser involucradas en cualquiera actividad de recolección o desarme⁶¹⁴.

Pese a la limitación de la literatura en este sector, no es difícil reconocer como la aplicación del *gender mainstreaming* invocado por todos lados en Naciones Unidas no se está aplicando de forma suficiente en la elaboración de instrumentos de control de las armas pequeñas y ligeras. Evidentemente, esto constituiría una etapa imprescindible para dar cumplimiento a la resolución “Mujeres, paz y seguridad”, aprobada por el Consejo de Seguridad hace ya más de 17 años⁶¹⁵. Por tanto, consideramos que es especialmente deseable que se profundice, tanto a nivel de recogida de datos como en la producción de nuevos instrumentos legales y o protocolos, la relación y el impacto de la proliferación y el abuso de armas ligeras y pequeñas en los derechos humanos de las mujeres.

Además, la aplicación del enfoque de género en la lucha contra la proliferación de armas ligeras y pequeñas supondría un efecto directo no solamente en la implementación del ODS16, sino también del OSD5, dedicado al logro de la igualdad de género y al empoderamiento de mujeres y niñas. De hecho, considerando los datos relativos a la violencia doméstica y a las armas con los que muchos feminicidios se llevan a cabo, el potencial de meter en relación las dos metas (16. y 5.) es evidente.

No sorprende, por tanto, que en el TCA se haga una específica referencia a la violencia de género⁶¹⁶, aunque se pudiese considerar ya incluida en el más genérico artículo 7 (1). De esta forma se reconoce que, si bien puede que las armas no estén siempre directamente implicadas en estos casos de violencia, existe una correlación entre un aumento de la desigualdad de género y una cultura generalizada de violencia contra las mujeres. Por otro lado, la proliferación de armas tiene un impacto negativo sobre la igualdad de la mujer en el hogar, su movilidad y su participación política. Asimismo, la posesión generalizada y el uso de las armas tiende a evitar que las mujeres participen plenamente en la vida pública y política, y obstaculizan su empoderamiento económico.

⁶¹³ CUKIER, W. y CAIRNS, J., “Gender, attitudes and the regulation of small arms: Implications for action”, en FARR, V. *et alii* (eds.), *Sexed pistols: the gendered impacts of small arms and light weapons*, Tokyo; New York, United Nations University Press, 2009, pág. 21. Asimismo, con respecto al caso mexicano, *vid. Femicidio en México, aproximaciones, tendencias y cambios*, ONU Mujeres México, Instituto Nacionales de las Mujeres, 2014, en el que se reconoce que las mujeres se encuentran en mayor riesgo de feminicidio si sus familias disponen de armas de fuego.

⁶¹⁴ *Ibidem*.

⁶¹⁵ Consejo de Seguridad, Res. 1325 (2000), *op. cit.*

⁶¹⁶ TCA, artículo 7(4).

A la luz de esta breve reflexión sobre el impacto de las armas, en particular pequeñas y ligeras, sobre los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad en su dimensión humana, y sin todavía entrar en el análisis de los instrumentos jurídicos aplicables en materia, resulta útil dirigir la atención al problema de la responsabilidad del Estado que puede surgir distintas categorías de ilícito relacionadas con las armas de fuego. Violaciones de los derechos humanos realizadas con armas pequeñas y ligeras pueden, de hecho, ser el resultado del uso indebido por agentes del Estado, del uso indebido por privados o grupos armados, por transferencias ilícita y desviación y por uso de armas en violación del Derecho Internacional Humanitario, y abren por tanto la puerta a cuestiones como la responsabilidad extraterritorial del Estado, a la responsabilidad por hecho internacionalmente ilícito de otro Estado, así como a la responsabilidad por omisión.

En este contexto, las referencias a nuestra disposición son muy obviamente el Derecho consuetudinario (y su reproducción en el marco de los artículos sobre la responsabilidad del Estado elaborados por la CDI), por un lado, y la jurisprudencia internacional sobre este tema, en particular del TIJ, por el otro. Según dichas fuentes, la responsabilidad internacional del Estado surge a la luz de una serie de circunstancias, primariamente por delitos o crímenes internacionales cometidos por órganos del Estado, pero también puede configurarse por hechos llevados a cabo por escuadras de vigilancia, escuadrones de la muerte, paramilitares y empresas de seguridad privada que operan bajo el control y/o la autorización del Estado⁶¹⁷. En cambio, en el caso de ilícitos cometidos por individuos, el Estado puede ser considerado responsable por negligencia u omisión, es decir por no haber aplicado la diligencia debida para que el delito no tuviese lugar o por no haber activado un sistema de sanción de los responsables⁶¹⁸, así como por haber adoptado la conducta individual como propia⁶¹⁹.

En el caso de las transferencias y proliferación de armas, está claro que el Estado puede considerarse responsable si no investiga o persigue los crímenes cometidos por agentes del Estado o por no haber emprendido una reglamentación razonable para el control de las armas y de las municiones en circulación en aras de proteger sus ciudadanos, aunque la jurisprudencia en este ámbito y

⁶¹⁷ TIJ, Sentencia de 27 de junio de 1986, asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (fondo), *CIJ Recueil 1986*, pág. 16 ss. y artículos CDI;

⁶¹⁸ TIJ, Sentencia de 24 de mayo de 1980, asunto sobre el personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teheran (Estados Unidos c. Teheran) (Fondo), *CIJ Recueil 1980*, págs. 3 ss.; cf. asimismo Comisión de Derechos Humanos, Jiménez Vaca v. Colombia, Comunicación N. 859/1999, 25 de marzo de 2002; Sentencias C.I.D.H., *Asunto Vélasquez Rodríguez vs. Honduras*, de 29 de julio de 1988 y *Asunto "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*, de 15 de septiembre de 2005.

⁶¹⁹ *vid.* CDI, Artículos sobre la responsabilidad de los Estados por ilícitos internacionales, artículos 8-11.

con respecto a la responsabilidad por ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito por parte de otro Estado es muy limitada.

Esta reflexión preliminar es especialmente relevante si consideramos que el único instrumento jurídico internacional, y por tanto vinculante, en materia de comercio y transferencia de armas, es decir el TCA, no crea un régimen autónomo de responsabilidad, sino que incorpora la normativa general recordada anteriormente con respecto a las transferencias de armas explícitamente prohibidas por el art. 6 del Tratado.

Sin embargo, el mismo convenio crea un sistema de obligaciones dirigidas a asegurar la adopción de la diligencia debida por parte de los Estados en relación a transferencias que no sean abiertamente ilícitas, sino que podrían conllevar más genéricos riesgos para la paz y la seguridad o que podrían utilizarse para cometer o facilitar una violación grave del Derecho Internacional Humanitario o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (art. 7 TCA).

Dejando para más adelante una análisis más profundo de las consecuencias jurídicas que derivarían de la inaplicación o de la insuficiente aplicación de estas disposiciones, lo que sí es preciso evidenciar en este momento es la fundamental cuanto novedosa relación que el Tratado dispone entre la legalidad de las transferencias de armas y no solamente ilícitos internacionales especialmente graves, sino también con el riesgo potencial de violaciones graves de derechos humanos.

Este aspecto puede resultar extremadamente valioso en ocasión de la implementación del ODS 16 en sus metas relativas a la reducción de la violencia y del flujo ilegal de armas, si se considera que el TCA es en la actualidad en único instrumento jurídico vinculante en materia y que dispone una serie de obligaciones procesales que pueden constituir una útil referencia para medir el compromiso de los Estados no solamente con este convenio sino con la inclusión de objetivos relativos a la seguridad en la Agenda 2030.

2. El marco normativo para el control del flujo ilegal de armas, en particular pequeñas y ligeras

Como se ha visto anteriormente, una de las cuestiones más problemáticas relativa a las armas ligeras y pequeñas es el hecho de que es su uso, el cómo, el quién y el porqué, que determinan en última instancia su ilegalidad. En efecto, estos dispositivos son también una herramienta considerada a menudo como indispensable para el cumplimiento del trabajo de fuerzas y cuerpos de seguridad que actúan en el marco de la legalidad, y pueden asimismo ser detenidas legalmente por los

ciudadanos autorizados por el Estado, tanto como herramientas “deportivas” como por su uso de legítima defensa. Este panorama, por tanto, anticipa las dificultades que se han registrado a la hora de reglamentar las transferencias de las armas pequeñas y ligeras, justificando de alguna forma el interés prestado a su uso final.

Pese al renovado interés en estos dispositivos, y en especial modo a la reglamentación de su comercio y transferencias, que se ha manifestado junto con el paso de siglo, la normativa sobre este tema remonta hasta finales del siglo XIX, cuando la necesidad de poner límites a la transferencia de armas estaba relacionada con el mantenimiento de la neutralidad en tiempo de guerra. Varios intentos, en su mayoría fallidos, se produjeron hasta el periodo de Entreguerras. Sucesivamente, en el contexto político internacional surgido del segundo conflicto mundial, el interés de las potencias se centró principalmente en la gradual limitación de armas no convencionales, y fue solamente con la caída del Telón de Acero que las armas pequeñas y ligeras pudieron entrar en la agenda internacional.

Sin embargo, la conclusión de un tratado internacional relativo al comercio internacional de armas, incluidas por tanto las convencionales, ha resultado ser un camino largo y complejo, que ha llegado a terminarse solamente en 2013 con la firma del TCA. Esta convención, con todas sus limitaciones, marca indudablemente un hito porque por primera vez, en el contexto de un acto normativo internacional, pone los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario y el respeto por la paz y la seguridad internacional como los principales factores que determinan la legalidad o la ilegalidad de determinada una transferencia de armas.

Aunque en el texto del tratado no se llega a mencionar abiertamente la conexión entre paz, no proliferación y desarrollo sostenible, este mismo se configura ciertamente como una anilla que une la seguridad por un lado con los derechos humanos y el desarrollo por el otro, y por tanto su aplicación e implementación puede suponer un avance decisivo en la realización de la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible, en particular con respecto a la meta 16.4.

2.1 El marco normativo internacional universal relativo al comercio y a las transferencias de armas y su conexión con la Agenda 2030.

Tradicionalmente, en el ámbito normativo y en la práctica de relaciones internacionales, las transferencias de armas y su reglamentación se han relacionado con el mantenimiento de la neutralidad en tiempo de guerra y con la no injerencia en las relaciones entre los Estados imperialistas y sus posesiones coloniales. De hecho, el primer instrumento jurídico en materia fue el *Brussels General*

Act, datado en 1890, en el que se establece la prohibición, con excepción de casos muy limitados, de la introducción de armas de fuego en las colonias de África, en cuanto «[t]he experience of all nations that have intercourse with Africa having shown the pernicious and preponderating part played by firearms in operations connected with the slave-trade as well as internal wars between the native tribes»⁶²⁰. Las potencias coloniales, por tanto, pusieron en relación la introducción de armas de fuego con un fenómeno criminal que en ese momento estaban intentando limitar, es decir el tráfico de esclavos, final y formalmente declarado ilegal. Por otro lado, podemos también imaginar que la medida en análisis, si considerada junto con otras previsiones del tratado como la prohibición de introducir municiones y bebidas alcohólicas en las colonias de África, puede fácilmente considerarse como una medida de auto-tutela por parte de los Estados europeos para garantizar la no injerencia de sus pares en los dominios de ultramar.

Vente años más tarde, con la conclusión del primer conflicto mundial, la cuestión del desarme y de la limitación del comercio de armas se encontraba ciertamente entre las prioridades del “nuevo curso” en las relaciones internacionales que el Presidente Wilson y la recién nacida Sociedad de las Naciones querían favorecer. Fue en este contexto que en septiembre 1919 se firmó la Convención sobre el control del comercio de armas y de municiones, en cuyo preámbulo, muy interesantemente se afirma que «the long war now ended [...] has led to the accumulation in various parts of the world to considerable quantities of arms and munitions of war, *the dispersal of which would constitute a danger to peace and public order*»⁶²¹. Aunque el tratado prohibiese el comercio de armas y municiones, las transferencias podían igualmente realizarse bajo determinadas condiciones de oficialidad. Los gobiernos exportadores tenían por tanto que emitir licencias y publicar un informe anual que recopilase todas las licencias emitidas para la exportación de armas y municiones, junto con la cantidad y el destino final de las mismas.

Dicha convención, sin embargo, nunca entró en vigor y a los poco años un nuevo intento de reglamentación volvió a producirse, a la espera de un mejor destino. En 1925 llegó por tanto a conclusión la Convención sobre el comercio de armas y municiones de guerra, que establecía un régimen de reglamentación diferenciado según la categoría de armas (o aviones o naves de guerra) destinados a la exportación. De hecho, en determinados casos se permitía la transferencia solamente cuando existiese una autorización del gobierno que desea importar estos dispositivos. En otras cir-

⁶²⁰ *Slave trade and Importation into Africa of firearms, ammunition and spirituous liquors* (General Act of Brussels), 2 de julio de 1890, art. VIII.

⁶²¹ *Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition, and Protocol*, 10 de septiembre 1919, preámbulo, (énfasis añadido), accedido por: <http://digital.library.northwestern.edu/league/le00034a.pdf>.

cunstancias se admitía, en cambio, la exportación a actores distintos de los gobiernos, pero se reafirmaba la responsabilidad y la supervisión del Estado exportador. Por último, se no establecía alguna limitación para otras categorías de dispositivos, aunque se requiere adoptar un amplio régimen de transparencia y publicidad con su respecto⁶²². En cualquier caso no se admitían ventas de armas hacia Estados que no son partes del tratado.

Nuevamente, nunca se produjo la entrada en vigor de dicha convención, especialmente con motivo de la no ratificación por parte de la mayoría de Estados productores de armamentos, como fue el caso de Estados Unidos, que tomaron esta decisión motivados probablemente por el temor de ver sus exportaciones hacia América Latina prohibidas si aquellos Estados no hubiesen finalmente ratificado el tratado.

Con los sucesos del segundo conflicto mundial, seguidos por la instauración de un sistema político y económico internacional basado en el enfrentamiento de los bloques capitalista y occidental por un lado y el soviético por el otro, la cuestión del control de los armamentos pasó durante un par de décadas en segundo plano. En efecto, la carrera a los armamentos, en especial modo de armamentos nucleares y no convencionales, se configuraba como uno de los ejes a través de los cuales la competición entre los dos sectores se estaba desarrollando.

Sin embargo, la situación fue cambiando gradualmente a finales de los años 60. A partir de este momento hasta la caída de la Unión Soviética se produjeron, de hecho, una serie de tratados de no proliferación y desarme relativos a armas de tipo no convencional. La primera de estas convenciones fue el Tratado de no proliferación de las Armas Nucleares que, abierto a firmas en 1968, entró en vigor a los dos años y abrió el camino para ulteriores compromisos relativos a las armas biológicas (1972) y a las armas químicas (1992)⁶²³. Evidentemente, la *ratio* de este cambio y de la puesta en marcha de instrumentos normativos internacionales de desarme está vinculada con la progresiva falta de sostenibilidad de los gastos que suponía el mantenimiento de la competición en curso y con los riesgos que la proliferación de estos dispositivos suponían para la seguridad colectiva.

A pesar del renovado interés en la cuestión del desarme, se nota fácilmente como el foco de atención se mantuvo, en esa fase histórica, únicamente en las armas no convencionales en cuanto

⁶²² *vid.* “Convention for the Supervision of Trade in Arms and War Munitions.”, en *The American Journal of International Law*, vol. 20, n. 1, 1926, pp. 151–154.

⁶²³ Hacemos referencia a la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*, adoptada en 1972 y entrada en vigor el 26 de marzo de 1975 y a la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*, adoptada en 1992 y entrada en vigor el 29 de abril de 1997.

amenaza principal para la seguridad de los Estados y por el hecho de que los Estados eran los solos actores/detentores de estas tecnologías.

El salto conceptual al que hicimos hincapié anteriormente y que a finales de la guerra fría marcó el paso desde una noción de seguridad meramente estado-céntrica hacia un nuevo enfoque basado en la seguridad de las personas, ejemplificado por la creación del concepto de *seguridad humana*, tuvo considerables consecuencias en relación a la inclusión del control de las armas convencionales, especialmente de las pequeñas y ligeras, en la agenda internacional.

El primer paso se realizó en 1995, con la conclusión del llamado Arreglo de Wassenaar, un acuerdo suscrito por 28 Estados, casi todos europeos con la importante excepción de Canadá, Estados Unidos y Japón, con el objetivo de establecer un sistema de control para la exportación de armas convencionales y bienes y tecnología de Doble Uso. El acuerdo dio vida a un Secretariado, con sede en Viena, que heredó de alguna forma la función del Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas, el comité creado durante la guerra fría por los Estados occidentales para mantener el embargo de armas hacia todos los países parte del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), la organización de cooperación económica creada alrededor de la Unión Soviética.

Se trataba, evidentemente, de un acuerdo no vinculante jurídicamente, cuyo objetivo era el progresivo aumento del nivel de transparencia con respecto a las transferencias de armas, así como favorecer el intercambio de información y buenas prácticas entre los gobiernos e instar a los Estados a que adoptaran determinadas líneas guías y auto-reglamentaciones con respecto a las transferencias internacionales de armas. Pese a su no obligatoriedad, este acuerdo se configura sin duda como un paso fundamental en el camino hacia la reglamentación del comercio de armas que se irá concretando a partir de los años 2000 con la Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas.

Paralelamente, otras iniciativas internacionales se ocuparon de dispositivos militares de gran impacto sobre la seguridad de las personas. En 1997, de hecho, llegó a conclusión la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, también conocida como Convención de Ottawa, que ha entrado en vigor a los dos años. Otro instrumento relevante en este sentido fue la Convención sobre Municiones en Racimo, entrada en vigor en 2008 y que establece la prohibición completa de este tipo arma que tiene un impacto de extrema gravedad para la vida de los civiles mucho después de los conflictos.

Un enfoque más global, que hacía hincapié en la necesidad de establecer un sistema de control y limitación que incluyese también las armas convencionales, las municiones, la formación militar y de seguridad así como las tecnologías militares sensibles y de doble uso fue la que abogaron una lista de Premios Nobel liderada por Oscar Arias, el presidente de Costa Rica, en una declaración oficial presentada en 1997 que presentaba un Código de Conducta para las Transferencias de Armas⁶²⁴.

Dicha declaración cobra especial relevancia por un lado porque pone en evidencia al progresivo activismo y presión política que la sociedad civil, es este caso encarnada por una serie de personalidades de gran prestigio a nivel internacional, empieza progresivamente a ejercer para presionar las autoridades gubernamentales para la puesta en marcha de un sistema de control sobre las armas que sea más inclusivo posible y que tenga en consideración los efectos sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de sus tráfico en armas.

De hecho, en el memorandum que hace de introducción a la propuesta de código, se afirma que «[t]he international community can no longer ignore the repercussions of irresponsible arms transfers. Indiscriminate weapons sales foster political instability, prolong violent conflicts, and weaken diplomatic efforts to resolve differences peacefully. Arms transfers often take place under a cloud of secrecy, and generally respond to the desires of a few while ignoring the needs and rights of the many. Sadly, many governments continue to divert scarce resources toward arms purchases while their people live in abject poverty»⁶²⁵.

El código de conducta propuesto por estas personalidades resulta especialmente interesante si se fija la atención en los criterios que autorizan las transferencias de armas y que son representativos de un enfoque extremadamente novedoso. Para poder recibir una transferencia, se establecía que los países de destino tenían que cumplir con una amplia serie de requisitos, entre los cuales el respeto del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, de los derechos democráticos, la oposición abierta al terrorismo y la promoción del desarrollo humano⁶²⁶. En este sentido, es evidente la voluntad no solamente de relacionar la cuestión del comercio de armas con el mantenimiento de la seguridad nacional y colectiva, sino también de alargar el enfoque e incluir aspectos humanitarios y de derechos humanos que la nueva sensibilidad global y el nuevo contexto geopolítico requería.

⁶²⁴ El texto de la propuesta está publicado en UNESCO, *The Codes of Conduct to Control Arms Transfers*, mayo 1998.

⁶²⁵ citado en REGEHR, E., “An International Code of Conduct on Arms Transfers”, en *The Ploughshares Monitor*, junio de 1997.

⁶²⁶ *Ibidem*

No sorprende que esta declaración no encontrara el apoyo generalizado de la comunidad internacional. Sin embargo, está fuera de dudas que la propuesta de un código de conducta relativo al comercio de armas fue uno de los detonadores de la campaña de incidencia política global que actores no gubernamentales llevaron a cabo a partir de 2003 para lograr la firma y entrada en vigor de un tratado sobre el comercio de armas, cuyo contenido y perfil jurídico por cierto habrían sido muy distintos de lo que encontramos hoy en el TCA.

En efecto, ya en 2001 el grupo de premios Nobel anteriormente mencionado hizo circular en ámbitos diplomáticos un esbozo de una posible Convención Marco sobre Comercio Internacional de Armas. Esta misma propuesta fue acogida por la coalición *Armas Bajo Control*, formada por una serie de ONG entre las cuales Amnistía Internacional y Oxfam, que en 2003 lanzaron su campaña con este objetivo. Se trataba, evidentemente, de una propuesta en sí revolucionaria, pero hay que poner en evidencia que la convención propuesta se configuraba como sensiblemente menos ambiciosa de la que finalmente se firmó en 2013. El proyecto de TCA, de hecho, se basaba en los principios y responsabilidades que incumbían a los Estados con arreglo a del derecho internacional *existente y emergente*” en aquel entonces⁶²⁷.

Sin que haya que iniciar un análisis detallado de las fases preliminares que llevaron, durante diez años, a la elaboración del TCA, que constituye hasta el momento el único instrumento jurídico relativo a la transferencia de armas y que por tanto incluye en su ámbito de aplicación también las armas pequeñas y ligeras, no se puede obviar de mencionar otro proceso que se desarrolló paralelamente y que está claramente enfocado en estos dispositivo, aunque carezca de efectos jurídicos.

2.1.1 El programa de Acción de Naciones Unidas (UNPoA)

Como se ha recordado anteriormente, la entrada de la armas pequeñas y ligeras en la agenda de NN.UU. es un hecho relativamente reciente y que se debe a la solicitud presentada por Mali, que en 1994 solicitó la intervención de la Asamblea General para pedir una contribución en la recolección de las armas pequeñas y livianas circulantes en su territorio y su cooperación en materia de control del tráfico ilícito a escala regional⁶²⁸.

A esta petición siguió, el año sucesivo, una resolución del mismo órgano que solicitaba al Secretario General la elaboración de un informe, en colaboración con un grupo de expertos guber-

⁶²⁷ Intermón Oxfam, Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas...*, *op. cit.*, pag. 75 y ss.

⁶²⁸ *vid.* nota 431.

namentales, en el que se informara la Asamblea de los tipos de armas pequeñas y ligeras utilizadas en situación de conflicto, la naturaleza y las causas de la acumulación excesiva de estos dispositivos, así como una serie de recomendaciones para prevenir y reducir dicho fenómeno⁶²⁹.

En los dos informes que siguieron a esta petición, el grupo de expertos nombrado por el Secretario General incluyó entre las varias recomendaciones la posibilidad de organizar una conferencia internacional sobre el comercio ilícito de armas en todos sus aspectos que efectivamente tuvo lugar de 9 a 20 de julio de 2001 y al término de la cual se elaboró un Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos⁶³⁰.

Este documento, cuyo valor es meramente político, es uno de los elementos que componen los que WISOTZKI define “humanitarian arms control means” elaborados a lo largo de los años 90 y que marcan el creciente interés de la comunidad internacional para la creación de sistemas de control con respecto a las armas convencionales cuyo impacto sobre civiles es especialmente grave y que tienen consecuencia más allá de las situaciones de conflicto armado y se relacionan con fenómenos diferentes como el terrorismo, la delincuencia organizada y la violencia sistémica⁶³¹.

En efecto, en el preámbulo del Programa se hace especial hincapié no solamente en las consecuencias humanitarias y socioeconómicas de la proliferación y el tráfico ilícitos de armas ligeras y pequeñas, sino que estos dispositivos son configurados como una verdadera amenaza a la paz y al desarrollo sostenible.

Los objetivos que el Programa establece se articulan en tres distintos niveles, nacional, regional y global. Sin embargo, el protagonismo principal es, por obvias razones, atribuido a las medidas que los Estados tienen que implementar en el contexto de su ordenamiento jurídico y que incluyen la elaboración de leyes para realizar un control efectivo de la producción, exportación, importación, tránsito y reexpedición de estas armas. Asimismo, los Estados reconocen la necesidad de velar para que los productores apliquen marcas apropiadas en cada arma pequeña y ligera y de que se tengan registros de fabricación, tenencia y transferencia de estos dispositivos.

Con respecto a la exportación, se invita a que los Estados evalúen todas las solicitudes de exportación, aplicando especial atención al riesgo de desvío que las armas y ligeras podrían sufrir un vez llegadas a su destino, pero no se incluyen otros criterios como su posible uso en violación

⁶²⁹ Asamblea General, Res. 50/70 *Desarme general y completo*, B - Armas pequeñas, 12 de diciembre de 1995.

⁶³⁰ *vid.* Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos.

⁶³¹ S. WISOTZKI, “Humanitarian arms control”, en MULLER, H, y WUNDERLICH, C. (eds.), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice*, 2013.

del derecho internacional de los derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario. Además, se reitera la importancia de reglamentar la figura de los intermediarios y de establecer controles eficaces en relación a los arsenales militares y de las fuerzas de policía para prevenir el desvío.

Evidentemente, la *ratio* que animó la adopción de este Programa es hacer frente al fenómeno de la proliferación ilícita de armas ligeras y pequeñas por su efecto multiplicador de los riesgos de conflictos, y en ningún momento se consideró la posibilidad de incluir una prohibición total. La explicación es manifiesta, puesto que estos dispositivos son considerados en la actualidad como herramientas indispensables para el desarrollo de las actividades de las fuerzas y cuerpos de seguridad así como de las fuerzas armadas. Asimismo, una prohibición total entraría en conflicto con lo previsto en los artículos 2.7 de la Carta de Naciones Unidas, según el cual la Organización no puede intervenir en los asuntos que forman parte de la jurisdicción interna de los Estados, así como del artículo 51, concerniente el derecho a la legítima defensa del Estado, sea individual o colectiva.

El resultado es un Programa que, como justamente afirma WISOTZKI, “combines measures of humanitarian arms control with the legitimate security interests of States”⁶³² y que intenta combinar medidas que serían de implementación universal, como el control eficiente por parte de todos los Estados de sus arsenales legales y el envío de informes regulares relativos a la implementación del Programa, y el principio de proporcionalidad, según el cual los países donantes tienen que proporcionar asistencia en especial modo a los países que se encuentren en una situación de post-conflicto.

En definitiva, el hecho de que el Programa se aprobara por consenso refleja la urgencia que los Estados atribuyeron a la necesidad de combatir la plaga de las armas ligeras y pequeñas y, consecuentemente, su interés en cooperar para lograr este objetivo común. Con este fin, los Estados se comprometieron no solamente en compartir responsabilidades, sino también en construir un sistema de seguimiento basado en el intercambio de informaciones entre los gobiernos relativas a los avances en la implementación del Programa.

Sin embargo, hubo áreas en las que durante las negociaciones no fue posible lograr un acuerdo, como la inclusión de referencias y objetivos relativos a la posesión de armas por particulares, así como la prevención de venta de armas ligeras y pequeñas a actores no estatales, especialmente por la oposición de Estados Unidos. Esta actitud de resistencia se volvió a manifestar en el

⁶³² S. WISOTZKI, *Humanitarian arms control...*, *op. cit.*, p. 91.

marco de las conferencias de revisión de la implementación del Programa de acción que tuvieron lugar en 2006 y en 2012, poniendo seriamente en riesgo la continuación del mismo⁶³³.

Finalmente, el Programa de Acción fue reactivado gracias a la iniciativa de una serie de Estados comprometidos en el marco de la 1ª comisión de la Asamblea General⁶³⁴, y el último informe disponible en la actualidad sobre la implementación por parte de los Estados ofrece un panorama bastante optimista. Se menciona, por ejemplo, que en 2012, bien 168 Estados habían determinado los Puntos nacionales de contacto⁶³⁵ y que 124 informaron de que tenían implantado un sistema de reglamentación y control de la fabricación de armas ligeras y pequeñas⁶³⁶. No obstante, las autoras del documento reconocen que los informes enviados por los Estados no siempre ofrecen informaciones claras y suficientemente detalladas, y esto es especialmente relevante si se considera que se trata de la única fuente de datos actualmente disponible sobre el tema que nos ocupa.

Actualmente, el compromiso relativo a la presentación de informes periódicos es muy variable entre los gobiernos. Los países africanos, caribeños y de oriente medio son los que en promedio envían documentación con menor continuidad, junto con países con un régimen político no democrático y crítico con las injerencias de la comunidad internacional en asuntos internos como las transferencias de armas ligeras y pequeñas, así como con países considerados paraísos fiscales⁶³⁷.

Aunque la atención sobre el Programa haya sensiblemente bajado desde la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas, muy interesantemente por el tema objeto de esta investigación, es el documento final de la sexta Cumbre bienal de los Estados del Programa de Acción, que se ha realizado en junio 2016, y que ha profundizado el tema relativo a la conexión entre el Programa y la Agenda de desarrollo para 2030⁶³⁸.

⁶³³ *ibid.* pág. 94; KYTÖMÄKI, E., YANKEY-WAYNE, V. y Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, *Implementing the United Nations programme of action on small arms and light weapons: analysis of reports submitted by states in 2003*, UNIDIR, 2004, pag. 7.

⁶³⁴ S. WISOTZKI, *Humanitarian arms control...*, *op. cit.*, p. 91.

⁶³⁵ Tal y como establecido en el Programa de Acción, par. 5, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos.

⁶³⁶ PARKER, S., y GREEN, K., *A decade of implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: analysis of national reports*, UNIDIR, 2012, pág. 365.

⁶³⁷ No tienen informes países como Myanmar y Kuwait. Han presentado un número muy reducido de informes (considerando como aceptable la presentación de informes anuales o bienales), entre otros, Venezuela, Israel, Etiopía, Libia, Bahrein, Arabia Saudí, Luxemburgo, Malta y Monaco.

⁶³⁸ Asamblea General, Informe de la Sexta Reunión bienal de los Estados para Examinar la Ejecución del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 6 a 10 de junio de 2016.

En efecto, como se verá más en adelante, el Programa de Acción y el Instrumento de identificación y rastreo de las armas pequeñas y ligeras ilícitas⁶³⁹ constituyen la base de los indicadores elaborados por la Comisión estadística de Naciones Unidas para la medición y el seguimiento del ODS 16 y de su meta 16.4 y que han sido presentados en la primavera de 2016, sucesivamente a la aprobación de la Agenda 2030. La Cumbre ha por tanto reconocido la importancia de la plena y efectiva implementación de estos dos instrumentos y ha expresado la necesidad de que los Estados desarrollen indicadores nacionales basados en el Programa de Acción y en el Instrumento de identificación y rastreo, con el objetivo de promover su participación y favorecer la rendición de cuentas⁶⁴⁰.

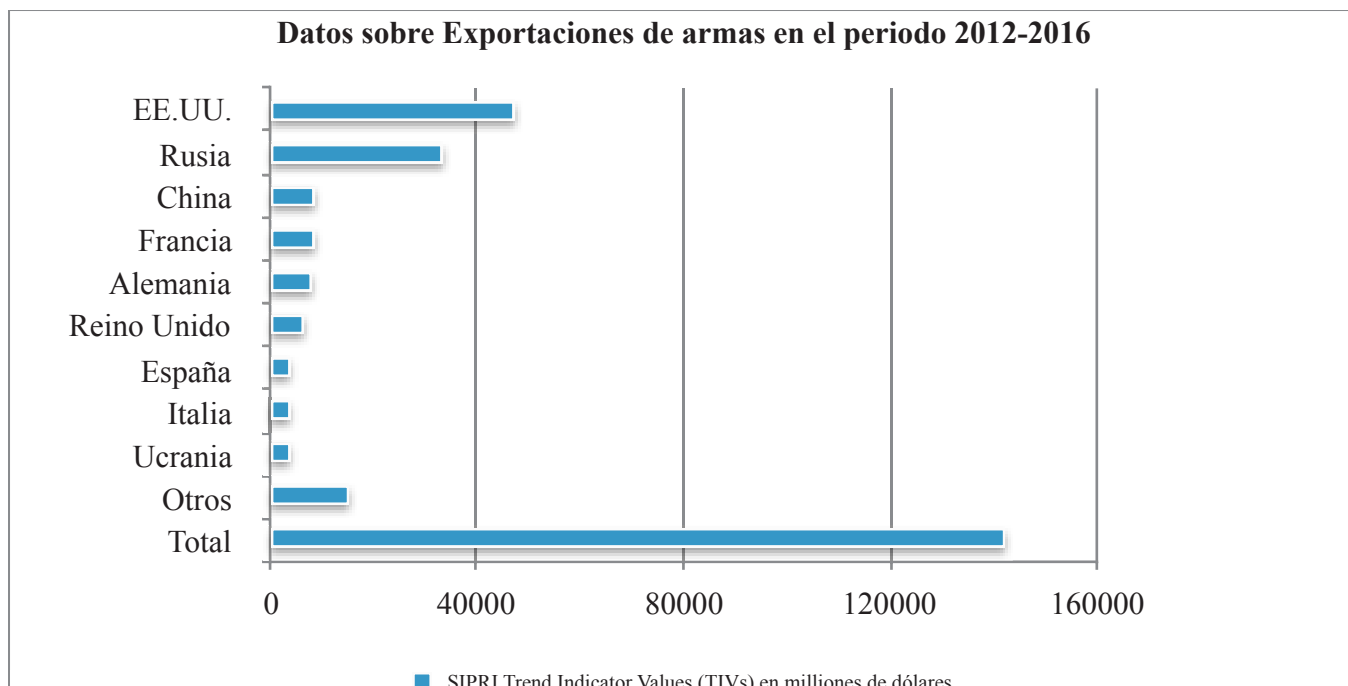
El hacer hincapié en la conexión existente entre la Agenda y otros instrumentos jurídicos internacionales o de *soft law* es un elemento indudablemente positivo y que constituye uno de los resultados más interesante de la Cumbre, pues de esta forma enmarca el nuevo programa de desarrollo sostenible en un contexto más amplio y basa sus aspiraciones en compromisos específicos alcanzados en otros foros, reafirmando de alguna manera lo que se estableció en la resolución “Transformar nuestro mundo”.

Además, consideramos que en el caso concreto del Programa de acción, la aceptación por parte de los gobiernos de que este sea utilizado como indicador (y al mismo tiempo como objetivo último) en el caso de la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras sería favorecido por su carácter no vinculante y por ser un documento con aspiración universal aprobado por consenso en una cumbre global. En este sentido, la utilización con la misma finalidad del Tratado de Comercio de Armas, que será objeto de análisis más adelante, sería más problemático en cuanto su aprobación fue objeto de votación y, lógicamente, vincula solamente los Estados que han perfeccionado su ratificación.

Sin embargo, la adopción del Programa de Acción de NN.UU. como único instrumento de medición de los avances hacia el cumplimiento del ODS 16 y de su meta 16.4 no parece del todo deseable. Aunque en el preámbulo se haga referencia, como se ha puesto en evidencia anteriormente, a los efectos socio-económicos y al sufrimiento humano provocado por estos dispositivos, no se puede llegar a afirmar que el mismo adopte un verdadero enfoque de derechos humanos.

⁶³⁹ Para un análisis puntual del Programa de Acción, *vid.* pág. 193y ss. Con respecto al Instrumento de identificación y rastreo de las armas pequeñas y ligeras ilícitas, se trata de otro instrumento no jurídicamente relevante elaborado con el objetivo de prevenir a través de la adopción de medidas relativas a identificación, al rastreo y seguimiento de estas armas su comercio ilícito y tráfico.

⁶⁴⁰ Asamblea General, *ibidem*, párr. 26 y 27.



Fuente: SIPRI Arms Transfers Database

En efecto, cuando en el programa se afirma que los Estados deberían “[e]valuar las solicitudes de autorización de exportación de conformidad con reglas y procedimientos nacionales rigurosos que abarquen todas las armas pequeñas y ligeras y sean compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional pertinente”⁶⁴¹, no se hace explícita mención del riesgo que estas armas podrían ser utilizada para facilitar o amenazar graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

Por tanto, en consideración no solamente de los valores que tienen que guiar la implementación de la Agenda 2030, es decir entre todos el respeto los derechos humanos y la adopción de un enfoque transversal basado en ellos, sino también la necesaria complementariedad entre dos instrumentos con distinto valor jurídico pero que abarcan, aun sin solaparse, una área temática única, se valora como necesario la inclusión del TCA y de otros instrumentos internacionales como indicadores en el contexto de la Agenda 2030. Esto podría favorecer por un lado la universalización de los mismos ampliando su ratificación y por el otro, como se verá, impulsar para una implementación conjunta que facilitaría el logro del ODS 16.

⁶⁴¹ Asamblea General, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, pár. 11.

2.1.2 El Protocolo de armas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los instrumentos regionales sobre armas pequeñas y ligeras.

Solamente unos meses antes de la aprobación por consenso del Programa de Acción, llegaba a conclusión la negociación de otro instrumento enfocado en la lucha contra la proliferación de las armas pequeñas y ligeras. Entrado en vigor en julio 2005, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se configuraba, en aquel momento, como el único instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional con respecto a estos dispositivos⁶⁴². Esta falsa coincidencia confirma el amplio interés y preocupación que a finales de los años 90 y a principio del nuevo siglo los Estados y las Organizaciones internacionales estaban dedicando, en el contexto de distintos foros, a la problemática de estos dispositivos y a la nueva amenaza que constituían a la seguridad de la comunidad internacional.

La premisa que llevó a la conclusión de este Protocolo fue, también en este caso, la toma de conciencia de las graves consecuencias que el tráfico de armas pequeñas estaba provocando al desarrollo económico y social en muchas regiones, así como la amenaza que “al bienestar de los pueblos” y a “su derecho de vivir en paz”⁶⁴³. Por tanto, la finalidad principal que se atribuye a este instrumento es la de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego imponiendo a los Estados de tipificar e introducir en su ordenamiento jurídico delitos específicos⁶⁴⁴.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de dicho Protocolo, como justamente hace pensar su título completo, está limitado a delitos transnacionales y que entrañen la participación de grupos delictivos organizados⁶⁴⁵. Por tanto, no abarca aquel tipo de transferencias de armas que *per se* no serían ilícitas pero que podrían suponer una amenaza a la seguridad y derechos humanos, a la paz y al desarrollo sostenible.

Pese a esta limitación, la relación entre este instrumento y la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030 es más que evidente. En efecto, en la misma meta 16.4 en la que la Comunidad inter-

⁶⁴² Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado con Resolución de la Asamblea General 55/255, 8 de junio 2001.

⁶⁴³ Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Preámbulo.

⁶⁴⁴ art. 2 del Protocolo.

⁶⁴⁵ art. 4 del Protocolo.

nacional se compromete a reducir de forma significativa el tráfico ilícito de armas, también se pone como objetivo luchar contra todas las formas de delincuencia organizada⁶⁴⁶.

Desafortunadamente, en el listado de indicadores globales elaborados por la Comisión estadística de NN.UU., a esta meta solo corresponden dos y ninguno de ellos menciona la problemática del crimen organizado ni mucho menos al Protocolo. La falta de referencia a instrumentos jurídicos relevantes en casa objetivo, que podrían servir de indicadores de tipo jurídico o estructural⁶⁴⁷, es una decisión que se ha aplicado de forma coherente a todos los Objetivos de Desarrollo. Pese a ello, en el caso concreto resulta particularmente llamativo que un instrumento jurídico vinculante que une conceptualmente dos fenómenos que se está tratando de eliminar, es decir el crimen organizado y el tráfico ilícito de armas, no esté planteado como herramienta para el alcance del ODS 16.

2.1.3 El Tratado sobre Comercio de Armas (TCA)

Como se ha recordado anteriormente, la conclusión del TCA tiene que considerarse en primer lugar como el resultado de una enorme labor de incidencia política realizada por la sociedad civil organizada. En este sentido no sorprende que el primer esbozo de esta convención se hizo circular por el grupo de premios Nobel en 2001, los mismos que cuatro años antes habían propuesto un Código de Conducta en tema de transferencias de armas tan novedoso como ambicioso⁶⁴⁸.

En efecto, esta propuesta de Convención Internacional sobre Tránsferencias de Armas rebajaba sensiblemente el nivel de ambición del precedente Código, que no había logrado obtener el respaldo suficiente en el plano internacional como para seguir adelante, y se definía meramente como una convención de codificación que reproducía principios internacionales ya positivizados o contenidos implícitamente en la Carta de Naciones Unidas, así como el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los Derechos Humanos y otras convenciones internacionales⁶⁴⁹.

Esta propuesta encontró el apoyo de la coalición internacional de las ONGs Amnistía Internacional y Oxfam, que en su histórico informe conjunto de 2003 presenta su propuesta de un Tratado sobre Comercio de Armas que «se basa en los principios y responsabilidades que se derivan del

⁶⁴⁶ La meta 16.4 establece como objetivo “[d]e aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”. *vid.* Asamblea General, Res. n. 71/313. Labor de la Comisión Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 6 de julio de 2017, pág. 19.

⁶⁴⁷ *vid.* ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pág. 39.

⁶⁴⁸ *vid.* nota 491.

⁶⁴⁹ El texto de la propuesta de Convención se consultar desde www.svenskafreds.se

derecho internacional existente» y que «codifica el principio de que las exportaciones de armas están infringiendo el derecho internacional si el exportador tiene conocimiento –o tiene razones fundamentadas para creer– que las armas serán empleadas para la violación de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario»⁶⁵⁰.

Se trataba, en definitiva, de una propuesta concisa de solamente 4 artículos y que tenía evidentemente el objetivo de fomentar el debate internacional y activar una negociación a nivel intergubernamental. Sin embargo, es evidente que al mismo tiempo mantenía firme la necesidad de que el nuevo tratado adoptara un verdadero enfoque humanitario y de derechos humanos con respecto al comercio de armas y que encontraba su principal base jurídica no tanto en las Convenciones de desarme ya en vigor, sino más bien en el artículo 16 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional.

La labor de incidencia de esta campaña se intensificó en 2006 con la presentación de la petición global "A Million Faces" al Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan en ocasión de

la Conferencia de Naciones Unidas sobre Armas pequeñas y ligeras⁶⁵¹, que tuvo como resultado la Resolución 61/89 en la que se pide al Secretario General que cree «un grupo de expertos gubernamentales encargado de examinar la viabilidad, el alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales»⁶⁵².

A la luz de dicho informe y de sus conclusiones, la Asamblea General tomó la decisión de crear un *grupo de trabajo de composición abierta*, con el objetivo de «examinar los elementos del informe del Grupo de Expertos Gubernamentales respecto de los cuales podría lograrse un consenso, para incluirlos en un posible tratado jurídicamente vinculante sobre la importación, exportación y transferencia de armas convencionales»⁶⁵³.

⁶⁵⁰ Oxfam Intermón, Amnistía Internacional, *Vidas Destrozadas...*, *op. cit.*

⁶⁵¹ «Annan receives arms petition by one-millionth signer, vows to transmit call onward», Centro de Noticias de Naciones Unidas, 26 de junio de 2006.

⁶⁵² Asamblea General, Res. n. 61/89. *Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales*, 6 de diciembre de 2006, par. 2.

⁶⁵³ Asamblea General, Res. n. 63/240. *Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales*, 24 de diciembre de 2008, par. 5 [énfasis añadida].

En este contexto marcado por cierta cautela, el cambio de postura de EE.UU. que se verificó con el nuevo presidente B. Obama, y que supuso una abierta manifestación de apoyo a la elaboración de un tratado sobre comercio de armas, impulsó a la convocación de «una conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, que se celebraría en 2012 durante cuatro semanas consecutivas, para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las normas internacionales comunes más elevadas posibles para la transferencia de armas convencionales»⁶⁵⁴.

Sin embargo, a lo largo de dicha Conferencia, que finalmente tuvo lugar en Nueva York en el julio de 2012, no se logró alcanzar el *consensus* necesario para que el proyecto de convención siguiera adelante y la cumbre se concluyó sin resultado ninguno. Además, contrariamente a lo que establecía la Res. 64/48, «negotiations were neither open nor transparent»⁶⁵⁵. De esta manera, a la luz del rechazo manifestado por las delegaciones rusas y estadounidense al borrador de tratado, se optó por convocar otra conferencia para la primavera del año siguiente⁶⁵⁶.

El fantasma de unas negociaciones que no cumplieren con el requisito de transparencia y apertura solicitado por la Asamblea General volvió a manifestarse en ocasión de la segunda conferencia, tanto que la presidencia se sintió obligada a preguntar a todos los Estados participantes que manifestaran claramente sus objeciones o bien su contrariedad. Con la respuesta de Iran, Korea del Norte y Siria, y con el silencio de Estados Unidos, el TCA fue finalmente adoptado el 2 de abril de 2013 con 154 votos a favor, 3 contrarios y 23 abstenciones, y se ha convertido en la convención que más rápidamente ha entrado en vigor en los últimos años⁶⁵⁷.

Por tanto, las diferentes resistencias a la elaboración de un tratado abarcara de forma global las transferencias de armas no lograron bloquear el *iter* normativo que ha llevado al TCA. Sin embargo, varios elementos del mismo dejan entrever la ausencia de un entendimiento general sobre el contenido y el alcance de la convención y, por consiguiente, resultan de alguna forma ambiguos y por tanto alimentan problemas al momento de su implementación⁶⁵⁸.

⁶⁵⁴ Asamblea General, Res. n. 64/48, El tratado sobre el comercio de armas, 2 de diciembre de 2009, pár. 4.

⁶⁵⁵ CASEY-MASLEN, S., CLAPHAM, A. *et alii* (eds.), *The Arms Trade Treaty: A Commentary*, Oxford New York, 2016, pág. 11.

⁶⁵⁶ Asamblea General, Res. n. 67/234, El tratado sobre el comercio de armas, 24 de diciembre de 2012, pár. 2.

⁶⁵⁷ Los Estados que votaron en contra de TCA fueron Korea del Norte, Irán y Siria. Los que se abstuvieron fueron Angola, Bahrain, Bielorrusia, Bolivia, China, Cuba Ecuador, Egipto, Fiji, India, Indonesia, Kuwait, Laos, Myanmar, Nicaragua, Oman, Qatar, Rusia, Arabia Saudí, Sri Lanka, Sudán, Swaziland y Yemen. No participaron a la votación: Uzbekistan, Vanuatu, Venezuela y Vietnam. Para un análisis más profundizado del proceso de negociación del TCA, *vid.* CASEY-MASLEN, S., CLAPHAM, A. *et alii* (eds.), *The Arms Trade Treaty...*, *op. cit.*

⁶⁵⁸ *Ibidem*, pp. 15, 22 y 104.

Cumpliendo con la voluntad mayoritaria entre los negociadores que, sin embargo, no era unánime, las armas pequeñas y ligeras aparecen entre las ocho categorías de armas convencionales a las que se aplica el TCA (art. 2). En efecto, por muchos de los países, y en especial modo por los afectados por la proliferación de estos dispositivos, la inclusión de las armas de fuego se configuraba como un elemento esencial, casi la *raison d'être* del tratado. Sin embargo, las posturas de algunos gobiernos lograron ralentizar la conclusión de la convención⁶⁵⁹ y evitaron incluir una definición de estos dispositivos dentro del tratado⁶⁶⁰.

Ahora bien, sin entrar en un análisis global del TCA, es preciso enfocar la atención en algunas de las disposiciones claves del mismo, que además tienen especial transcendencia con respecto a la implementación del ODS16, puesto que representan las únicas disposiciones jurídicamente vinculantes a nivel internacional sobre transferencias de armas convencionales.

De hecho, los elementos más novedosos de esta convención son, por un lado, la adopción de los enfoques de derechos humanos y humanitario para considerar legal una transferencia de armas, representados por los artículos 6 y 7 del TCA, y por el otro el impulso hacia mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los Estados exportadores, que tienen la obligación *ex art.* 12 de llevar un registro nacional de las autorizaciones de exportación que expida o que sean transferidas a su territorio como destino final o sean objeto de una autorización de tránsito o transbordo. Asimismo, el art. 13.3 TCA obliga los Estados a enviar informes anuales sobre las exportaciones e importaciones autorizadas o realizadas el año anterior, y prevé que este se ponga a disposición de los otros Estados partes⁶⁶¹.

Con respecto al primer punto, el art. 6 TCA fija *a contrario* los criterios para las autorizaciones de transferencia de armas. En este sentido el artículo «Prohibiciones» establece la obligatoriedad de la no autorización en los casos previstos en los párrafos de 1 a 3. La entidad titular de la

⁶⁵⁹ Entre otros, recordamos las preocupaciones expresadas por el gobierno chino así como por Italia, que hasta el final argumentó la exclusión del TCA de las armas pequeñas “civiles”. *Ibidem*, pp. 64-65.

⁶⁶⁰ Por tanto, en la actualidad el Instrumento internacional de localización sigue siendo el único documento internacional, en este caso no vinculante, en el que está presente una definición de armas ligeras y pequeñas. *vid.* Asamblea General, Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de negociar un instrumento que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, 27 de junio de 2005.

⁶⁶¹ El requisito de publicidad de los informes nacionales, tal y como previsto por el art. 13 TCA, ha sido cuestionado, puesto que la previsión que lo establece en la versión inglés del texto cita «shall be made available, and distributed to States Parties by the Secretariat». Según CASEY-MASLEN, S., CLAPHAM, A. *et alii*, dicha construcción sintáctica supone cierta ambigüedad, en cuanto la acción de puesta a disposición de los informes no parecería directamente atribuible al Secretariado. *vid.* CASEY-MASLEN, S., CLAPHAM, A. *et alii* (eds.), *The Arms Trade Treaty...*, *op. cit.*, pág. 386 y ss. En cambio, la misma dificultad interpretativa no parece manifestarse en el texto en castellano, donde se establece que «[l]a Secretaría distribuirá los informes y los pondrá a disposición de los Estados partes».

autoridad de autorizar o no una transferencia es establecida a nivel estatal (art. 5.5 TCA) y es por tanto el requisito previo para que esta disposición pueda ser realmente efectiva.

Por tanto, las hipótesis previstas en el TCA para que la autorización no pueda expedirse son, tal y como recogido en el art. 6, cuando las transferencias vayan en contra de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de NN.UU. *ex cap.* VII de la Carta; cuando las transferencias suponen una violación de las obligaciones internacionales pertinentes en virtud de los acuerdos internacionales (en especial modo los relativos al tráfico ilícito de armas); y cuando, al momento de la autorización, tiene conocimiento de que las armas puedan servirse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra, u otros crímenes de guerra tipificados.

Ahora bien, la mera existencia de *conocimiento* para que la transferencia tenga que ser suspendida marca distancia con lo establecido por el art. 16 de los artículos de la CDI sobre Responsabilidad internacional del Estado. En efecto, en el caso del TCA no es necesario que el acto ilegal se realice, en cuanto la obligación que tiene el Estado parte está pensada precisamente para que el acto ilegal nunca llegue a realizarse. Consecuentemente, un Estado podría considerarse responsable de violación del Tratado, en el caso de genocidio, antes de que éste tenga lugar⁶⁶².

En cambio, el art. 7 describe la naturaleza, el objeto del proceso de valoración del potencial de la exportación que cada Estado tiene que realizar antes de autorizar o no una transferencia. Aunque no se aclare de forma suficiente como tiene que manifestarse esta consideración ni los actores responsables, sabemos que esta labor tendría que realizarse de forma objetiva y no discriminatoria, y que tendría que basarse en no bien identificados “factores pertinentes”, entre los cuales la información proporcionada por el Estado importador conformemente con el art. 8 par. 1 del TCA.

Los criterios que, por tanto, tienen que tenerse en cuenta son por un lado el riesgo de que la transferencia amenace la paz y la seguridad, y por el otro la posibilidad de que las armas en cuestión puedan utilizarse para cometer o facilitar graves violaciones del derecho internacional humanitario; de los derechos humanos; o bien para cometer o facilitar un acto que constituya un delito en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos al terrorismo; o en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos a la delincuencia organizada transnacional⁶⁶³.

⁶⁶² Para una profundización sobre el significado del conocimiento en la jurisprudencia de la CIJ, así como la interpretación de la CDI, *vid.* CASEY-MASLEN, S., CLAPHAM, A. *et alii* (eds.), *The Arms Trade Treaty...*, *op. cit.*, pág. 204 y ss.

⁶⁶³ TCA, art. 7, pár. 1.

Los gobiernos son asimismo obligados a examinar las medidas de mitigación que podrían limitar los riesgos vigentes y adoptar una decisión basada en la posibilidad de que haya un “riesgo preponderante” de consecuencias negativas⁶⁶⁴.

Además, los Estados tienen la obligación de mantener, durante por lo menos diez años, un registro nacional en el que consten todas las autorizaciones de exportación expedidas así como de las exportaciones realizadas, y en el que conste información sobre la cantidad, el valor y el modelo o tipo de armas y datos precisos sobre los Estados exportadores, importadores, de tránsito y transbordo y sobre los usuarios finales⁶⁶⁵.

Parte de esta información será recogida en un informe sobre exportaciones e importaciones autorizadas y realizadas que cada Estado tendrá que presentar anualmente a la Secretaría, que podrá contener la misma información ya presentada al Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas. Sin embargo, se podrán excluir informaciones consideradas sensibles o relativas a la seguridad nacional (art. 13.3).

Indudablemente, el TCA constituye un hito de importancia fundamental en la lucha contra la proliferación y el tráfico ilegal de armas, y se configura un instrumento jurídico suficientemente conforme a las expectativas que se habían generado con respecto a su formulación y coherente con el *Zeitgeist* del momento, dado que pone al centro de sus disposiciones más relevantes la lucha contra el sufrimiento humano y, por tanto, un enfoque de seguridad humana. De hecho, entre las causas de ilegalidad de una transferencia de armas no se encuentra solamente la existencia de un conflicto armado, sino también conceptos más amplios como graves violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se pueden verificar igualmente en condiciones de paz formal, así como un contexto generalizado de violencia de género.

Pese a ello, para que el nuevo marco jurídico internacional pueda aportar los cambios deseados, no solamente es necesario un nivel de ratificación lo más universal posible⁶⁶⁶, sino también que su implementación se acompañe a una labor eficaz por parte de las autoridades estatales de recopilación de datos sobre la transferencia y el uso de todos los tipos de armas y su repercusión sobre los derechos humanos⁶⁶⁷. Asimismo, es necesario que los Estados favorezcan la rendición de cuentas

⁶⁶⁴ Amnistía Internacional, FundiPau, GreenPeace y Oxfam Intermón, *Armas sin control. Un oscuro negocio de marca España*, septiembre 2017, pág. 8.

⁶⁶⁵ TCA, art. 12.

⁶⁶⁶ A fecha de 27 de junio de 2018, el estado de ratificación del TCA es el siguiente: 94 Estados parte; 90 ratificaciones, 5 adhesiones, 130 Estados que han firmado el Tratado.

⁶⁶⁷ *vid.* Consejo de Derechos Humanos, Repercusiones de las transferencias de armas en el ejercicio de los derechos humanos. Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 3 de mayo de 2017, par. 43.

haciendo públicos los informes anuales y aumentando el nivel de transparencia con respecto a los sistemas adoptados para llevar a cabo la valoración de riesgos previa a las autorizaciones.

En este sentido, la realidad actual no es idílica. Como se ha puesto en luz en ocasión de la última Conferencia de los Estados Partes al Tratado en septiembre 2017, pese a múltiples declaraciones sobre la necesidad de implementar la nueva normativa internacional para reducir las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se expresaron, no se han aclarado los criterios de evaluación de riesgos que los países exportadores (junto con otros entre los cuales España e Italia) han establecido adoptar a la hora de autorizar transferencias de armas a Arabia Saudí, que desde 2015 hasta la actualidad está desplegando una serie de ataques armados contra el territorio y la población yemení que han llevado a una de las crisis humanitarias más graves de nuestra época⁶⁶⁸.

Asimismo, la publicación de los informes nacionales presentados al Secretariado sigue siendo crítica, puesto que en la actualidad y según el formato propuesto por el grupo de trabajo⁶⁶⁹, los Estados pueden solicitar que los informes no se hagan públicos, así como está previsto que puedan omitir del informe anual informaciones consideradas comercialmente sensibles o relevantes para la seguridad nacional⁶⁷⁰. Además, los informes presentados en ocasión de las dos primeras Conferencias anuales han sido enviados por un número reducido de Estados Partes, si consideramos la rapidez de la entrada en vigor del Tratado y las declaraciones sobre su extrema relevancia (51 informes en 2015 y 49 en 2016 frente a 93 ratificaciones).

Por último, no podemos evitar de mencionar la grave ausencia de 41 Estados, entre los cuales grandes importadores y exportadores como EE.UU., Israel, Turquía, Bahrein y Colombia, que todavía no han formalizado el proceso de ratificación del Tratado tras la firma del mismo. De la misma manera, hay que reafirmar como el proceso de universalización del TCA sigue incompleto,

⁶⁶⁸ Para una breve recopilación del conflicto, y en particular de su impacto sobre los derechos humanos, *vid.*, Amnistía Internacional, entre otros informes, *"Where is my father": Detention and Disappearance in Huthi-Controlled Yemen*, 18 de mayo de 2016; *"Our Kids Are Bombed": Schools under Attack in Yemen*, 11 de diciembre de 2015; *Yemen: "Nowhere safe for civilians": Airstrikes and Ground Attacks in Yemen*, 18 de agosto de 2015.

⁶⁶⁹ *vid.* Informe sobre la Segunda Conferencia de Estados Partes, Ginebra 22-26 de agosto de 2016.

⁶⁷⁰ La pregunta sobre si se han omitido informaciones a la hora de cumplimentar el informe, no obstante, es voluntaria. En el caso del último informe presentado por el gobierno italiano, la omisión de información sensible es explícita y parece haberse enfocado en eliminar todas las informaciones sobre los Estados de destino de sus exportaciones de armas. En cambio, en el caso español, no se contesta a la pregunta.

considerando que 59 Estados no han manifestado ninguna voluntad política de adoptar este nuevo instrumento jurídico⁶⁷¹.

Frente a esta situación, la adopción de la Agenda 2030 y de la meta 16.4 puede suponer una importante hoja de ruta para fomentar una más amplia adopción del TCA, y puede asimismo constituir un impulso para que los Estados inviertan más en la recolección de datos sobre transferencias de armas y para que cada gobierno formule objetivos específicos para su situación nacional o regional. La inclusión de un objetivo relativo a tráfico de armas en una Agenda de desarrollo, aunque no vinculante, puede, de hecho, transformarse en un instrumento de presión entre pares para que la lucha contra este fenómeno siga prioritario y favorezca la rendición de cuentas a través de la participación no solamente del sector público, sino también de las empresas y de la sociedad civil organizada.

2.2 El marco normativo internacional regional

Lógicamente, los sistemas de reglamentación de armas se han desarrollado en aquellos contextos donde por un lado la problemática del comercio ilícito y de la proliferación era percibida como un tema urgente y que afectaba a la seguridad humana, nacional y, por el otro a los derechos humanos.

Asimismo, no se puede obviar la relación entre el surgimiento de la necesidad de reglamentar el sector y la existencia de mecanismos regionales de protección de los derechos humanos especialmente avanzados aunque cada uno con sus características peculiares. En efecto, Latinoamérica con la OEA, Europa con la UE y el Consejo de Europa y la OSCE, y por último África con la UA y otras entidades sub-regionales, constituyen los ejemplos más relevantes de mecanismos de cooperación y de protección de los derechos humanos a nivel regional.

Por todo ello, a la hora de terminar la descripción y el análisis relativo a los ejemplos de reglamentación del comercio y tráfico de armas a nivel internacional, es imprescindible hacer referencia a los mecanismos regionales que han seguramente dado una contribución fundamental al desarrollo del marco jurídico y de *soft law* a nivel universal para hacer frente a estos fenómenos y que ha encontrado su punto culminante con la firma del Tratado de Comercio de Armas.

⁶⁷¹ En la actualidad, el TCA cuenta con 130 Estados signatarios, 94 Estados partes, 91 ratificaciones y 5 adhesiones. El estado de adhesiones y ratificaciones del Tratado se encuentra en la página de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.

2.2.1 Europa (OSCE y UE)

Con respecto a la Unión Europea, la primera manifestación de interés con respecto a la problemática del comercio de armas y su impacto para la seguridad y el desarrollo apareció a finales de los años 90, cuando el tema en cuestión se encontraba en el auge de su relevancia internacional. En efecto, el primer documento de la Unión fue el Código de Conducta relativo a la exportación de armas, aprobado por el Consejo en el junio 1998, y que establece una serie de criterios para prevenir el comercio de armas que asumen en este contexto especial interés⁶⁷².

En efecto, entre los ocho criterios propuestos, encontramos no solamente referencias a las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados, en particular a las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de NN.UU., sino también al respeto de los derechos humanos en el país de destino (criterio 2); la situación interna del país y al riesgo de conflictos (criterio 3); la preservación de la paz y de la estabilidad (criterio 4); la compatibilidad de las exportaciones de armas con la capacidad técnica y económica del país de destino, teniendo en cuenta que sería deseable que los países logren su legítima necesidad de seguridad y defensa con la menor desviación posible de recursos humanos y económicos (criterio 8).

Por tanto notamos como desde el primer intento de reglamentación del comercio internacional de armas en la Unión Europea, que en este caso se configura como un instrumento no jurídicamente pero que tendrá especial trascendencia en la evolución de la normativa europea en este sector, las problemáticas de la seguridad y el respeto de los derechos humanos, así como del impacto de la acumulación de armas en el desarrollo, están perfectamente integradas y se reconocen como elementos que se alimentan mutuamente.

Al Código de Conducta de 1998 siguió a distancia de pocos meses la Acción común 1999/34/PESC, en la que se afirma que “la acumulación excesiva e incontrolada y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre [...] supone una amenaza para la paz y la seguridad y reduce las perspectivas de *desarrollo sostenible* en muchas zonas del mundo”⁶⁷³. Se trata, en este caso, de la primera incursión de la Unión Europea en el ámbito de las armas pequeñas y ligeras, y su objetivo principal era la lucha contra la proliferación y la reducción de la acumulación existente a través

⁶⁷² Consejo de la Unión Europea, Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la exportación de armas, 5 de junio de 1998.

⁶⁷³ Acción común de 17 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, 1999/34/PESC, D.O. de las CC.EE. 15.01.1999 [énfasis añadida].

de una acción en dos niveles: por un lado alcanzando consenso internacional y por el otro elaborando actividades “polifacéticas” como programas de asistencia técnica y financiera.

Esta acción será sucesivamente derogada por la Acción común 2002/589/PESC⁶⁷⁴, que tenía el objetivo de incluir las municiones de armas ligeras en la normativa de reglamentación europea, según las indicaciones contenidas en el citado Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales sobre armas pequeñas (A/52/298). En este documento, de hecho, se reconoce que las municiones son causa de especial preocupación en los conflictos en que intervienen armas ligeras y de pequeño calibre, y que por tanto no tienen que quedarse fuera de las intervenciones de los gobiernos para limitar su proliferación.

Sin embargo, una aproximación global al tema del comercio y de la proliferación de armas no se realizó hasta la elaboración Estrategia de seguridad de la Unión de 2003⁶⁷⁵, y que llevó a la posición común del Consejo del mismo año sobre el control del corretaje de armas. La posición común, reafirmando el compromiso de la Unión en este ámbito ya expresado por el Código de Conducta de la Unión de 1998⁶⁷⁶, se enfoca en las problemáticas relativas a la intermediación y al respecto de los embargo establecidos *ex cap.* VII de la Carta de Naciones Unidas.

Pese a esta relevante iniciativa del Consejo, hay que recordar que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 no identificaba abiertamente en la lucha contra la proliferación de las armas pequeñas y ligeras un eje de acción prioritario. En cambio, en los cinco retos fundamentales para la Unión en el segundo milenio se mencionaban el terrorismo, los conflictos regionales, los Estados fallidos, el crimen organizado y *la proliferación de armas de destrucción masiva*.

Sin embargo, a partir de este documento el Consejo elaboró no solamente una estrategia UE contra las armas de destrucción masiva, sino que, consciente del impacto de las armas convencionales en los ámbitos mencionados anteriormente, y en particular con respecto al terrorismo y a al crimen organizado, en 2005 la UE optó por una estrategia específica para combatir la acumulación ilícita y el tráfico de armas pequeñas y ligeras⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ Acción común del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC, 2002/589/PESC, D.O. L 191 de 19.07.2002, pp.1-4.

⁶⁷⁵ Posición Común 2003/468/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2003, sobre el control del corretaje de armas, D.O. L 156 de 25.6.2003, p. 79.

⁶⁷⁶ *vid.* nota 524.

⁶⁷⁷ Estrategia de la Unión Europea contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 13 de enero de 2006.

El origen de la cuestión, se afirmaba, es la proliferación de un nuevo tipo de conflictos, en los que participan cada vez más actores no estatales “oportunistas, sin disciplina militar, a menudo responsables de graves violaciones del derecho humanitario y de los derechos humanos, que afectan a la población civil, en particular a mujeres y niños”⁶⁷⁸. Y, evidentemente, la herramienta principal en este nuevo tipo de conflictos armados son precisamente las armas pequeñas y ligeras y de las varias regiones del mundo afectadas por la proliferación de estos dispositivos, África sub-sahariana se identificaba como el área con mayor riesgo⁶⁷⁹.

Por tanto, la UE, a través de esta estrategia, se puso el objetivo no solamente de reforzar sus políticas y actividades de control de las exportaciones de dichos dispositivos, sino que, a nivel internacional, la Organización se comprometió en “definir un planteamiento global y coherente que utilice todos los medios de influencia de que dispone la Unión Europea y que se fundamente en el reconocimiento, formulado en la Estrategia Europea de Seguridad, de que *la seguridad humana y el desarrollo humano son interdependientes*”⁶⁸⁰.

En 2008, en ocasión de décimo aniversario del Código de conducta de la UE relativo a la exportación de armas, se aprobó la posición común 2008/944/PESC por la cual los ocho criterios sobre la exportación de armas por parte de los países miembros contenidos en el Código asumen finalmente carácter vinculante. Es más, a partir de esta fecha los Estados tendrán que tener en cuenta no solamente el respeto de los Derechos humanos en el país de destino, sino también del Derecho internacional humanitario, que no aparecía como criterio en el precedente Código de Conducta⁶⁸¹.

En el mismo año, además, la Unión emanó una directiva que modificaba la normativa existente in materia de adquisición y tenencia de armas y que era necesaria a la luz de la adhesión de la Comunidad Europea al Protocolo sobre armas de fuego de la Convención de Palermo sobre crimen organizado⁶⁸². Además, sucesivamente a la entrada en vigor del Tratado sobre Comercio de Armas que se analizará a continuación, la Unión no solamente reiteró su compromiso con respecto a la im-

⁶⁷⁸ *Ibidem*, par. 10.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, par. 12 y ss.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, par. 17, [énfasis añadida].

⁶⁸¹ cf. PALLADINO, R., «Il controllo sulle esportazioni di armi in zone di conflitto: regole e responsabilità dell’Unione Europea», en *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, pp. 1170-1187.

⁶⁸² Directiva 2008/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, D.O. L 179, de 8.07.2008, pp. 5 a 11.

plementación del Programa de Acción de NN.UU. y del sistema de seguimiento y rastreo mundial de armas pequeñas y ligeras a través de su financiación⁶⁸³.

En este contexto, la última intervención legislativa de la Unión en el ámbito de la reglamentación del comercio de armas pequeñas y ligeras así como de su seguimiento, es especialmente interesante la Decisión 2017/633/PESC, aprobada sucesivamente a la Agenda 2030 y que, por un lado, reitera una vez más el compromiso de los Estados miembros en la implementación del Programa de Acción y, por el otro, establece como objetivo el apoyo a acciones con vistas a un resultado eficaz y adecuado de la Tercera Conferencia de las NN.UU. de 2018 para examinar los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Acción⁶⁸⁴.

Asimismo, la Decisión apoya la organización de una serie de simposios temáticos útiles a la extracción de conclusiones orientadas a la acción sobre temas relacionados con el control de armas convencionales, entre los cuales encontramos a propuesta de un encuentro sobre “las armas pequeñas y ligeras y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, incluido el objetivo n.º 16 y los aspectos de género en el control de las armas pequeñas y ligeras”⁶⁸⁵, que a fecha en la que se escribe todavía no se ha realizado.

Esta primera referencia al ODS 16, aunque superficial, se configura como un primer acercamiento a la conexión entre la Agenda 2030 y la reglamentación de las transferencias de armas, especialmente de las pequeñas y ligeras, y de su posible implementación a nivel europeo. En cambio, un análisis más global sobre las conexiones entre los distintos instrumentos contra el tráfico ilícito de armas lo presenta la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana en su décima sesión plenaria de septiembre de 2017⁶⁸⁶.

En este contexto, aunque no se llegue a identificar una conexión orgánica entre los dos ámbitos, se menciona el objetivo 16 para recordar la relación entre seguridad y desarrollo y, por otro lado, las obligaciones jurídicas que tienen los Estados de presentar los informes según lo establecido en el Tratado sobre el Comercio de Armas y en el Programa de Acción de las Naciones Unidas. De esta forma, se pueden comprensiblemente prefigurar escenarios en los que la implementación de

⁶⁸³ Decisión (PESC) 2015/1908 del Consejo, de 22 de octubre de 2015, en apoyo de un mecanismo mundial de información sobre armas pequeñas y armas ligeras ilícitas y otras armas y municiones convencionales ilícitas, a fin de reducir el riesgo de su comercio ilegal («iTrace II»), D.O. L 278, de 23.12.2015, pp. de 15 a 27

⁶⁸⁴ Decisión (PESC) 2017/633 del Consejo, de 3 de abril de 2017, en apoyo del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, DOUE, núm. 60, de 4 de abril de 2017, pp. de 12 a 21.

⁶⁸⁵ Decisión (PESC) 2017/633, art. 1, par. 2 (ii).

⁶⁸⁶ Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, *Resolución: El tráfico de armas pequeñas y ligeras*, 21 de septiembre de 2017, San Salvador.

estas obligaciones se puedan configurar como indicadores de compromiso e implementación del ODS16, y en general de la Agenda 2030 con respecto a la relación entre seguridad y desarrollo.

Con respecto a la OSCE, la primera intervención de la pseudo-organización en el ámbito de las transferencias de armas se realizó en 1993 con la adopción de los *Principles governing conventional arms transfers*. Con este documento, los Estados se comprometieron en poner en marcha un sistema de control nacional eficiente y en adoptar una serie de criterios relativos a las transferencias de armas convencionales.

Por un lado se establece que se tendrá que tener en cuenta, entre otros elementos, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el país de destino y la situación interna al Estado así como el contexto regional. Por el otro, el documento afirma que los Estados evitarán transferir armas convencionales que “would be likely to: (i) be used for the violation or suppression of the Human Rights and fundamental freedoms; [...] (v) endanger peace; [...] (vii) be used for the purpose of repression”⁶⁸⁷.

Sin embargo, la adopción de un enfoque centrado más propiamente en las armas pequeñas y ligeras por parte de la OSCE se verificará a partir de 1999 con la decisión n. 6/99 y en la que, por primera vez en el ámbito de la pseudo-organización, se hace referencia al impacto de estos dispositivos en la seguridad humana y en el desarrollo sostenible⁶⁸⁸. Sin embargo, la operatividad del documento es todavía muy limitada, puesto que únicamente se decide que el foro de cooperación en materia de seguridad (establecido con la precedente decisión n.8/96⁶⁸⁹) incluya en su programa de trabajo el problema de la difusión de armas cortas y ligeras.

En efecto, fue solamente el año siguiente cuando los Estados de la OSCE decidieron adoptar un documento sobre armas pequeñas y ligeras donde se establecen normas sobre fabricación, marcaje y registro, así como una serie de criterios relativos a la exportación de estos dispositivos. Muy interesantemente, estas líneas-guías reproducen fielmente lo establecido con anterioridad en los Principios de 1993 sobre transferencias de armas convencionales.

Sin embargo, con respecto a las situaciones en las cuales los Estados deberían evitar de llevar a cabo transferencias de armas pequeñas y ligeras, el texto de 1993 se modificó en el siguiente sentido: “(b) Each participating State will avoid issuing licences for exports where it deems that the-

⁶⁸⁷ Decisión OSCE 3/96, *Principles Governing Conventional Arms Transfers*, 25 de noviembre de 1993, II, 4, (a) y (b).

⁶⁸⁸ OSCE, Documento de Istanbul, Dec. n. 6/99 “Decisión sobre la difusión de armas cortas y ligeras”, 1999, p. 122 y ss.

⁶⁸⁹ OSCE, Lisbon Document, Dec. n. 8/96 “Framework for Arms Control”, 1996, p. 17 y ss.

re is *clear risk* that the small arms in question might: (i) be used for the violation or suppression of the Human Rights and fundamental freedoms (etc.)”⁶⁹⁰.

Más recientemente, la Organización y el Foro de Cooperación en materia de Seguridad han puesto de un lado la elaboración de ulteriores líneas guías o documentos de reglamentación para favorecer la puesta en marcha y financiación de proyectos de asistencia en el ámbito de las armas ligeras y pequeñas y las existencias de munición convencional. Sin embargo, es evidente que la reglamentación en tema de armas ligeras y pequeñas de la OSCE, en particular con los Principio de 1993, obtuvo cierto respaldo en los artículos 6 y 7 del TCA, que constituyen el corazón de este nuevo instrumento jurídico internacional.

Pese a ello, las disposiciones de este tratado con coinciden perfectamente con los criterios de la OSCE. En efecto, «the risk assessment process outlined in the ATT contains “mitigation measures” that are not included in the OSCE documents»⁶⁹¹. En consecuencia, en los últimos años se está considerando actualizar el marco de criterios de exportación y principios de la Organización para que sean más coherentes con el nuevo marco jurídico internacional en materia de comercio de armas, incluidas las armas ligeras y pequeñas.

2.2.2 Otros sistemas regionales

En el ámbito regional y sub-regional, la problemática de la proliferación y el abuso de armas ligeras y pequeñas ha hecho que las regiones mayormente afectadas hayan decidido elaborar instrumentos jurídicamente vinculantes muy novedosos y que sucesivamente han constituido la base para la negociación del TCA, en particular con respecto a su enfoque basado en los derechos humanos y en la seguridad de las personas.

En particular, la Organización de los Estados Americanos elaboró en 1997 la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, que entró en vigor el año siguiente pero que no ha sido todavía ratificada por Estados Unidos, Canadá y Jamaica. La Convención, aunque se configure como un instrumento a la vanguardia en la lucha contra este fenómeno, se limita a obligar los Estados que la han ratificado a tipificar determinados delitos relativos a la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego y municiones, así como a establecer normas de marcaje y un sistema eficaz de licencias o autori-

⁶⁹⁰ OSCE, Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y armas ligeras. [énfasis añadido].

⁶⁹¹ HOLTOM, P., «The OSCE and the Arms Trade Treaty: Complementarity and Lessons Learned», en IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden 2016, pág. 333.

zaciones de exportación, importación y tránsito internacional. No se establecen criterios relativos al uso final de las armas de fuego ni se menciona la necesidad de una evaluación previa a la autorización que valore el posible impacto sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de las transferencia en cuestión.

Unos años después, y en coincidencia con la aprobación del Programa de Acción de Naciones Unidas y del Protocolo de Armas de fuego a la Convención de Palermo, una organización sub-regional, la Comunidad de Desarrollo de África austral adoptó un Protocolo sobre el control de armas de fuego, municiones y otros materiales, entrado en vigor en 2004⁶⁹².

Este instrumento, igualmente novedoso como la precedente Convención interamericana, aunque se pone objetivos parecidos, adopta un enfoque diferente, basado en el fomento de las capacidades operativas, en el establecimiento de estándares más elevados relativos a la fabricación y marcaje de las armas de fuego, así como en el intercambio de información entre países y mayor transparencia. Muy interesantemente, el Protocolo abarca el tema de la posesión de armas pequeñas y ligeras por parte de civiles, uno de los elementos más problemáticos y polémicos relacionados con el control de estos dispositivos, pero no toca la cuestión de las transferencias y el comercio de armas.

En cambio, la primera iniciativa de otra organización sub-regional africana, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), está enfocada precisamente en este aspecto. Pese a la naturaleza de la organización, que tiene como objetivo principalmente la cooperación económica, esta se ha ido gradualmente interesando en cuestiones relacionadas con la seguridad, seguramente a luz de las varias intervenciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas que se desplegaron en la región a lo largo de los años 90 y que habían evidenciado la necesidad de tomar iniciativas para contrastar la proliferación de armas pequeñas y favorecer el desarrollo social y económico proporcionando un entorno de seguridad.

Este fue el contexto que llevó en 1998 a la declaración de una moratoria de importación, exportación y producción de armas ligeras y pequeñas. Se trataba de una declaración política, y por tanto voluntaria, firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO y que estaba pensada para mantenerse durante tres años y para dar un primer paso en la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mismo tema.

⁶⁹² Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and Other Materials in the Southern African Development Community (SADC) Region, 2001.



Consultazioni multivello

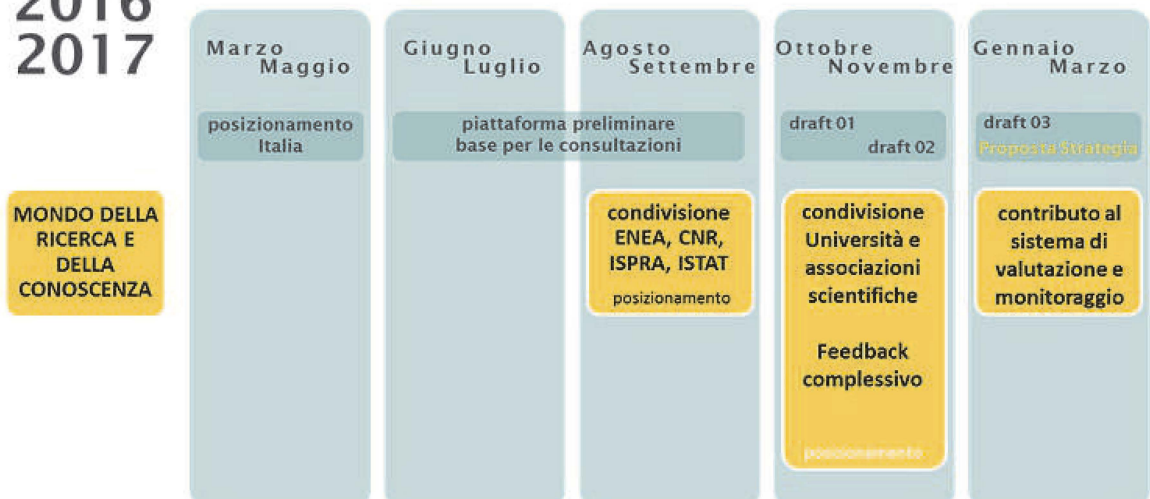
2016
2017



2016
2017



2016
2017



En efecto, el 14 de junio de 2006 la organización africana adoptó la Convención sobre Armas Ligeras y Pequeñas, municiones y otros materiales conexos, entrada en vigor a los tres años desde su conclusión. Este tratado se puede considerar como uno de los más relevantes y avanzados en materia de armas convencionales, puesto que no solamente establece un sistema de control sobre la producción, favorece la transparencia y el intercambio de informaciones entre los Estados, sino que prevé la prohibición de las transferencias internacionales de armas ligeras y pequeñas entre los Estados de la sub-region africana, salvo las excepciones otorgadas por el Secretariado de la Organización. No se admite ninguna excepción, en cambio, para las transferencias de armas hacia actores no estatales que no hayan sido explícitamente autorizadas por el país de importación (art. 3).

En este contexto resultan extremadamente interesantes los criterios que impiden la concesión de excepción, y que están recogidos en el art. 4 de la Convención. En efecto, en esta disposición encontramos la prohibición total de transferencias de armas ligeras y pequeñas si la autorización violaría las obligaciones internacionales de los Estados miembros, entre las cuales están las obligaciones que derivan de la Carta de Naciones Unidas y del derecho internacional humanitario.

Asimismo, la Convención afirma que se denegarán las transferencias de armas ligeras y pequeñas si estos dispositivos están destinados a ser utilizados para la violación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos, así como para cometer “serious violations of international humanitarian law, genocide or crime against humanity”, para prolongar un conflicto armado existente o agravar tensiones en curso, para cometer actos de terrorismo y para todos los usos diferentes de las legítimas necesidades de defensa y seguridad del país de importación⁶⁹³. Además, el mismo art. 6 dispone la no autorización de transferencias de armas convencionales si estas pueden afectar a la seguridad regional, poner en peligro la paz y “hinder or obstruct sustainable development and unduly divert human and economic resources to armaments of the states involved in the transfer”⁶⁹⁴.

En el mismo sentido, aunque con menos precisión, va la Convención de África Central para el control de las armas pequeñas y ligeras, aprobada en 2010 y entrada en vigor en marzo 2017, que establece, entre otras hipótesis, la prohibición de transferencias de armas convencionales si “[t]he small arms and light weapons, their ammunition and all parts and components that can be used for their manufacture, repair and assembly are to be or might be used to commit violations of interna-

⁶⁹³ ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition and Other Related Materials, art. 6, par. 3.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, art. 6, par. 4 c).

tional human rights law or international humanitarian law; to commit war crimes, genocide or crimes against humanity; or for terrorist purposes”⁶⁹⁵.

Ahora bien, el interés de estos documentos, así como de otras iniciativas regionales africanas que no se han analizado en este contexto⁶⁹⁶, se encuentra principalmente en dos elementos. Por un lado, notamos como la región africana ha seguido liderando no solamente el impulso a nivel de Naciones Unidas para que se tomaran iniciativas con respecto a las armas pequeñas y ligeras, tal y como se ha recopilado anteriormente, sino que esta presión política se ha traducido en este continente en dos instrumentos jurídicamente vinculantes, con un marcado enfoque de derechos humanos y en seguridad humana, así como con cierta trascendencia más allá del contexto geográfico donde se han elaborado.

Por el otro, las dos convenciones han sin duda favorecido la definición de una agenda de amplio impacto de la Unión Africana⁶⁹⁷ que contiene, entre otros, el objetivo de “silenciar las armas” para 2020, y constituye en cierto sentido una anticipación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en particular con respecto a la integración de objetivos y metas relativas a la seguridad y a la paz en un programa de desarrollo. Por tanto, además de contribuir a la realización de la Agenda 2063, estas convenciones asumen relevancia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en particular de la meta 16.4, para el que ofrecen un marco regional de prioridades y podrían ser adoptadas como indicadores de cumplimiento.

2.3 El marco normativo nacional italiano y español en tema de comercio de armas.

Para identificar las limitaciones del actual sistema de rendición de cuentas con respecto a las exportaciones de armas es imprescindible dedicar un espacio al marco jurídico nacional, en este caso español e italiano, que regula el comercio de armas y cuya actualización al nuevo marco legal internacional, tras la entrada en vigor del TCA, puede constituir un indicador estructural a nivel internacional para la medición de los avances hacia el cumplimiento de la meta 16.4.

⁶⁹⁵ Central African Convention for the Control of Small Arms and Light Weapons, their Ammunition and All Parts and Components That Can Be Used for their Manufacture, Repair and Assembly, art. 5, par. 5 b).

⁶⁹⁶ *vid.* Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa; Southern African Development Community Protocol on Control of Firearms, Ammunition and Other Related Materials.

⁶⁹⁷ En 2013, en ocasión del cincuentenario de la Declaración solemne de la Organización de la Unión Africana (hoy Unión Africana), la organización ha aprobado la Agenda 2063 y un primer plan de implementación 2014-2023. La agenda se articula en siete “aspiraciones”, entre las cuales encontramos referencias a un crecimiento económico inclusivo, al desarrollo sostenible, a la paz y a la seguridad, así como al respeto de los derechos humanos y del estado de derecho.

De hecho, ambos marcos jurídicos recogen los *input* relativos a la adopción de criterios de Derechos Humanos y de Derechos Internacional Humanitario a la hora de autorizar exportaciones o transferencia de armas a países terceros, considerando que para el comercio intra-UE se aplica una normativa diferente y simplificada.

Sin embargo, ambos países denotan ciertas dificultades a la hora de aplicar de forma transparente la normativa nacional contribuyendo, a pesar de los cambios legislativos que se han podido suceder y a la ratificación del TCA, al envío de dispositivos y tecnologías de defensa hacia países donde se verifican de forma sistemática violaciones de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido, el estudio comparativo del marco jurídico de ambos países, que además comparten el hecho de ser relevantes exportadores de armas (aunque especializados en diferentes categorías), es funcional a la definición de objetivos nacionales y complementares para la implementación de la meta 16.4.

2.3.1 España.

Con respecto al Estado español, se han recientemente puesto a la luz determinadas problemáticas que afectan al actual sistema de autorización de exportaciones, especialmente con respecto a su nivel de transparencia, que sigue siendo preocupadamente deficiente. De hecho, lo que más resulta llamativo no es tanto la existencia de lagunas en el marco jurídico nacional, en cuanto la Ley española sobre comercio de armas (Ley 53/2007) resulta suficientemente comprensiva, sino que la información sobre la implementación de dicha normativa es clasificada como secreto de Estado.

En efecto, en la citada normativa se incluye una disposición que obliga al Gobierno a presentar al Parlamento una información completa y detallada sobre las exportaciones de estos productos, con una remisión semestral de las estadísticas y una comparecencia anual ante el Congreso de los Diputados relativas a las operaciones de transferencia de armas desde y hacia el estado español.

Sin embargo, en la actualidad se asiste a la aplicación tan sistemática cuanto dudosa del art. 2 de la Ley 9/1968, según el cual «podrán ser declaradas materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado»⁶⁹⁸. La aplicación de dicha disposición permite por tanto clasificar como secretas las actas de la Junta Interministerial Reguladora del Co-

⁶⁹⁸ Amnistía Internacional, FundiPau, GreenPeace y Oxfam Intermón, *Armas sin control*, op. cit., p.5.

mercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU), es decir el órgano nacional que expide o deniega las autorizaciones a la exportación de armas desde el Estado español⁶⁹⁹.

En este sentido la sucesiva adopción de la Ley de transparencia (Ley 19/2013) no ha producido cambios significativos y por tanto la información a disposición en la actualidad sigue siendo extremadamente limitada. En el informe *Armas sin control* se ha evidenciado como el número de autorizaciones a la exportación ha ido aumentando constantemente en los últimos años, y que, aunque se desconoce la duración de cada reunión de la JIMDDU, se puede suponer que la media de tiempo dedicada a cada licencia es extremadamente limitado: 1,6 minutos en 2016, 1,9 minutos en 2015 y de 2 minutos en 2014⁷⁰⁰.

La escasa eficacia del sistema de control de exportación de armas en España y su falta de transparencia se ha evidenciado recientemente con la firma de un convenio entre el Estado español y Arabia Saudí. Convalidado por el Congreso de los Diputados en 2017, este documento determina “la protección de la Información Clasificada que se intercambie en el curso de la cooperación en el ámbito de la defensa, así como entre sus Contratistas Autorizados”, reforzando así el secretismo de la cooperación militar los dos países y que se publicó en el Boletín Oficial del Estado en septiembre⁷⁰¹.

Resulta por tanto evidente la existencia de un amplio margen de mejora en el actual sistema de control de exportación de armas en el contexto español que, al margen de las declaraciones políticas de apoyo a la conclusión y entrada en vigor del TCA, cuenta con cifras especialmente relevantes si consideramos los contextos a los que están destinadas y por consecuencia sigue alimentando dinámicas preocupantes y poniendo en riesgo los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

2.3.2 Italia.

Por lo que concierne al panorama jurídico italiano en materia, hay que recordar que se realiza una clara distinción entre armamentos de tipo militar y civil (elaborada sobre la base de su uso final y del potencial propio del arma), y por tanto las dos categorías están reguladas de forma separada.

⁶⁹⁹ La JIMDDU ha sido creada por el Real Decreto 824/1993, de 28 de mayo y sus actas se clasificaron como secretas con el Acuerdo del Consejo de Ministros del 12 de marzo de 1987.

⁷⁰⁰ Amnistía Internacional, FundiPau, GreenPeace y Oxfam Intermón, *Armas sin control*, op. cit., p. 8.

⁷⁰¹ Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí sobre protección mutua de información clasificada en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 26 de septiembre de 2016. BOE núm. 214, de 6 de septiembre de 2017.

La normativa sobre las exportaciones de armas con uso militar se encuentra en la Legge 185/90 de 1990, adoptada también en este caso tras la presión política y mediática de la sociedad civil organizada, y modificada sucesivamente por la Legge 148/03 de 2003⁷⁰². Esta disposición, subordina las decisiones sobre las transferencias de armas a la política exterior y de seguridad del Estado italiano, a la Constitución italiana y a una serie de principios de derecho internacional. Asimismo, introduce un sistema de control por parte del gobierno, que prevé determinados procedimientos para la expedición de las autorizaciones, anteriores a la negociación y tras la venta de armas italianas, así como mecanismos de control posteriores. Por último, favorece la transparencia a través de una amplia y significativa labor de información ante el Parlamento, y por tanto ante la opinión pública, con respecto a las exportaciones e importaciones de armas italianas, llevada a cabo trámite la presentación a la asamblea parlamentaria de un informe anual por parte del Presidente del Consejo de los Ministros.

En concreto, se prohíbe la exportación de armas hacia los países en situación de conflicto armado y en contraste con el art. 51 de la Carta de NN.UU.⁷⁰³, hacia los países cuya política sea contraria con el art. 11 de la Constitución italiana⁷⁰⁴; hacia aquellos países contra los que se ha declarado un embargo total o parcial de los suministros bélicos por parte de NN.UU. o de la Unión Europea; hacia los países cuyos gobiernos son responsables de probadas violaciones de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, certificadas por los órganos competentes de NN.UU. o del Consejo de Europa; hacia los países pobres altamente endeudados, con excepción de las ayudas en caso de desastres o calamidades naturales. Sin embargo, hay que recordar que esta reglamentación no se aplica a una serie de casos, entre los cuales se encuentran las exportaciones o concesiones directas de Estado a Estado, con objetivos de asistencia militar, establecidas por acuerdo internacional (art. 9, lett. b) Legge 185/90).

Con respecto a las armas de tipo civil, cuyo elenco está recogido en el art. 2 de la Legge 110/75, notamos que no están sumisas al mismo régimen de exportación, suficientemente restrictivo, establecido por la Legge 185/90. Por tanto, «[p]istole, revolver, fucili e carabine concepiti per la

⁷⁰² La modifica se realizó para permitir la ratificación de un acuerdo entre la República francesa, la República federal de Alemania, la República italiana, el Reino de España, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a las medidas para facilitar la reforma y las actividades de la industria europea de defensa, tal y como acordado en Farnborough en 27 de julio de 2000.

⁷⁰³ Sin perjuicio de las obligaciones internacionales del Estado italiano o de las distintas deliberaciones del Consejo de Ministros, que solamente se podrán adoptar tras el dictamen favorable (y vinculante) de ambas Cámaras del Parlamento.

⁷⁰⁴ El art. 11, Cost. It. afirma que “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

caccia, l'uso sportivo e l'autodifesa, nonché le relative componenti e le munizioni, godono così di una grande capacità di movimento e possono entrare facilmente in Paesi colpevoli di gravi violazioni dei diritti umani, sottoposti a embargo internacional o interesados da guerre e guerriglie»⁷⁰⁵.

Este vacío no es la única problemática de la normativa italiana en tema de comercio de armas. En efecto, pese a su formulación restrictiva a protección de los derechos humanos, en la actualidad su aplicación deja entrever cierta incoherencia. De hecho, las exportaciones de armas italianas, anteriormente enfocadas hacia el mercado europeo, en los últimos años se ha dirigido cada vez más fuera del continente, hacia países de Oriente Medio y América centro-meridional con respecto a las armas comunes⁷⁰⁶, y hacia países en los que existen graves tensiones o bien se encuentran regímenes represivos, tal y como Egipto⁷⁰⁷.

En relación a armamentos de tipo militar, también se siguen registrando autorizaciones y exportaciones que levantan dudas sobre su conformidad con la legislación nacional y europea, así como con el TCA, ratificado en Italia con la Legge 92/2013. En efecto, en 2015 se han verificados envíos de bombas para las fuerzas armadas de Arabia Saudí y de otro tipo de municiones militares hacia Turkmenistan, los Emiratos Arabes Unidos, Argelia e India⁷⁰⁸. Dicha tendencia se ha reafirmado de forma aún más preocupante en el último año cuando, frente a una ligera disminución de las exportaciones, se ha registrado un aumento del 63% del comercio en armamentos italianos con los países de Oriente Medio, en particular Arabia Saudí y Jordania, donde se han enviado tanto armamentos militares como armas comunes en grandes cantidades⁷⁰⁹.

2.3 La necesidad de una mejor implementación de la normativa en comercio de armas y su impacto en la realización de la meta 16.4.

⁷⁰⁵ PASQUARELLI, M.C., IANNI, A, *Armi leggere, guerre pesanti. Rapporto 2016*, Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo, julio 2016, p. 7.

⁷⁰⁶ Según las cifras publicadas por el *Small Arms Survey*, entre los veinte países en los que entre 2010 y 2015 se ha registrado uso de armas de fuego en al menos el 50% de las muertes violentas, los primeros 11 Estados son latinoamericanos.

⁷⁰⁷ Además, la exportación de armas pequeñas y ligeras hacia Egipto que Italia autorizó en 2014 resulta en evidente contraste con la Conclusión del Consejo de la Unión Europea de 21 de agosto de 2013, renovada en febrero 2014, según la cual “Member States [...] agreed to suspend export licenses to Egypt of any equipment which might be used for internal repression and to reassess export licences of equipment covered by Common Position 2008/944/CFSP and review their security assistance with Egypt”, par. 5. Accedido desde: <http://trade.ec.europa.eu/>.

⁷⁰⁸ *vid.* Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e Politiche di Sicurezza e Difesa (OPAL), Breve rapporto sulle esportazioni di armi e munizioni dall'Italia e dalla provincia di Brescia (Anno 2015), 2016.

⁷⁰⁹ *vid.* OPAL, Rapporto sulle esportazioni nel 2016 di armi e munizioni dall'Italia e dalla provincia di Brescia, 2017.

El marco jurídico descrito hasta ahora, tanto a nivel internacional como nacional (aunque se haya limitado el análisis al ordenamiento español e italiano), presenta un panorama en el que conviven amplias zonas de sombra con alguna luz. De hecho, si, por un lado, es cierto que se ha verificado una progresiva positivización normativa que ha ido limitando las exportaciones de armas, incluyendo criterios de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario para su autorización tanto a nivel interno como regional e internacional; por el otro, se ha asimismo puesto en luz la criticidad de los estándares de transparencia que afectan a este sector en todos los niveles y, por consiguiente, la correcta implementación de las normas aplicables.

Como ya se ha hecho notar anteriormente, el uso impropio de disposiciones sobre secretos de Estado, por un lado, impide fuertemente el control parlamentario y público, y, por el otro, obstaculiza la recopilación de datos que resultan imprescindibles a la hora de hacer un seguimiento cuantitativo de las exportaciones de armas. Este último aspecto tiene consecuencias especialmente relevantes si consideramos que la meta 16.4 cuenta con un indicador meramente cuantitativo, y por tanto en caso de *datasets* insuficientes, nos enfrentaríamos con el riesgo de no poder llevar a cabo un seguimiento eficaz de esta meta tan relevante.

A este aspecto está también relacionada una de las múltiples críticas que se han evidenciado con respecto de la Agenda 2030 a lo largo de esta investigación, es decir la adopción únicamente de indicadores de resultado, sin prever paralelamente indicadores estructurales y de progreso. En este sentido, se da la oportunidad que Estados que tengan un papel relevante en el comercio internacional de armas, como seguramente se pueden considerar tanto España como Italia, puedan ampliar el abanico de indicadores nacionalmente aplicables para medir la implementación de la meta 16.4 para la que se han comprometido y que han abiertamente apoyado a lo largo de las negociaciones de la Agenda post-2015.

En efecto, solamente a través de la implementación conjunta de todos los instrumentos de control, incluidos los de nivel regional y sub-regional, se puede reducir el flujo ilícito de armas y por tanto alcanzar la meta 16.4, puesto que «[t]hese instruments act to curb illicit arms flows in several different ways»⁷¹⁰. En definitiva, el marco normativo para la realización de este objetivo ya existe, y como ha evidenciado el *Small Arms Survey* «given the concealed nature of the illicit trade, most of the strategies that could be employed to track implementation of Target 16.4 would not involve direct measurement of the trade, but would instead measure it indirectly—for example, by

⁷¹⁰ Small Arms Survey, *Arms Control 2.0: Operationalizing SDG Target 16.4*, Briefing Paper, octubre 2017, pág. 4.

assessing compliance with international arms control commitments—or aim to generate better data on illicit arms by strengthening data-gathering practices and capacities»⁷¹¹.

De esta forma, se considera no solamente útil, sino también necesario, dedicar la última parte de esta investigación a las posibles medidas de implementación a nivel nacional e internacional de la meta 16.4, dedicando un espacio adecuado a la contribución que a esta tarea puede ofrecer el sector privado, junto con el tercer sector. Sobra recordar que las medidas propuestas se enfocarán en el ordenamiento jurídico italiano y español, que por lo que se ha visto comparten un importante papel con respecto a la exportación internacional de armas, así como problemáticas muy relevantes aunque diferentes en relación a la implementación de la normativa internacional en este ámbito.

⁷¹¹ *Ibidem*

Capítulo VI. Para un enfoque de derechos humanos en el control del comercio de armas: propuestas de implementación a nivel nacional (en Italia y España) e internacional de la meta 16.4

En la primera parte de la tesis ya se ha tenido la oportunidad de observar el papel activo que muchos países, entre los cuales Italia y España, han tenido a la hora de negociar los Objetivos de Desarrollo para 2030, y en particular con respecto a la necesidad de integrar finalmente un enfoque relativo a la seguridad y a los Derechos Humanos en esta nueva Agenda. Ahora bien, se manifiesta la necesidad de analizar más en profundidad de que manera estos dos países han integrado este programa global en sus estrategias políticas de largo plazo, y en que forma los Objetivos de Desarrollo Sostenible se han adaptado y se están implementando a nivel nacional.

Esta profundización resulta indispensable para enmarcar en un panorama general la implementación de las medidas para luchar en contra de la proliferación de armas y de su comercio ilícito, tal como previsto en la meta 16.4 anteriormente mencionada y analizada desde el punto de vista formal y del contexto jurídico internacional desde el cual ha surgido.

Como se verá, el nivel de compromiso con respecto a la Agenda 2030 de los dos países es sensiblemente diferente y la distintas estrategias no coinciden en cuanto a los ejes de intervención. Sin embargo, parecen coincidir en el escaso interés que ambas dedican a la implementación de medidas en contra del comercio ilícito de armas y a favor de una mejor aplicación de la normativa sobre las autorizaciones a la exportación de armas, y pese a su papel de países exportadores de armas también hacia países en situación de conflicto o que participan activamente en conflictos armados fuera de su territorio, o bien que no cumplen con los estándares necesarios de respeto de los Derechos Humanos. En este sentido, Arabia Saudí es un país especialmente paradigmático en cuanto ejemplo de dos de las situaciones anteriormente mencionadas.

En este sentido, en este Capítulo, que es el último la presente Tesis, se presentarán una serie de hipótesis, o quizás más bien propuestas, de indicadores u objetivos que los gobiernos de España e Italia pueden adoptar para poder alcanzar la meta 16.4 y, en consecuencia, para mantenerse fieles al espíritu de universalidad de la Agenda 2030 y de su enfoque holístico, que en su principio pretendían defender. Asimismo, se considerará la perspectiva de género y la contribución que pueden ofrecer para el mismo objetivo las empresas privadas y el tercer sector, y de los gobiernos regionales, elementos que puede resultar especialmente importantes en el caso de un escaso compromiso por parte del Estado central.

1. El compromiso de España e Italia con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. De las Estrategias nacionales de implementación y de su ausencia.

Como se ha podido ver en la primera parte de la tesis, durante la fase de negociaciones de la Agenda 2030 tanto España como Italia mantuvieron una actitud proactiva impulsando, como otros países y otros miembros de la Unión Europea, la necesidad de aplicar a la Agenda un enfoque de Derechos Humanos que se viera reflejado en la inclusión de uno o más ODS relativos a la promoción del Estado de Derecho, a las libertades y derechos fundamentales y a la promoción de la paz.

Ahora bien, este a este protagonismo en la fase preparatoria de la Agenda no se está acompañando un nivel de compromiso adecuado con respecto a su implementación tanto a nivel interno como en relación a la alineación de los proyectos de cooperación internacional financiados con AOD a las nuevas prioridades internacionales condensadas en la Agenda 2030. Por un lado, en Italia se ha publicado la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, alineada con los ODS, cuya traducción en la definición de nuevas políticas públicas o intervenciones en el ámbito legislativo todavía no se ha realizado. Por otro lado, España sigue en una situación de retraso significativo, puesto que todavía no se ha publicado un documento programático de implementación de la Agenda 2030 en el país ni con respecto a los programas de cooperación internacional.

Sin embargo, en este contexto con más sombras que luces, no son pocos los elementos de interés y de originalidad en relación a la apropiación nacional de la Agenda en ambos países, que necesitan de un impulso político más decidido para que el protagonismo mantenido en la fase de negociación se pueda repetir también en la fase de implementación.

1.1 La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile y los indicadores nacionales para la medición de los ODS en Italia.

El primer paso hacia la elaboración de una estrategia nacional de implementación de los ODS en Italia se ha dado con la aprobación de la Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, solamente unos meses después de la adopción de la Agenda 2030 en Nueva York por parte de la Asamblea General de NN.UU.. En dicha disposición de ley, se modifica el art. 34 comma 3 de Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, en el que se atribuye al Gobierno la titularidad de actualizar por lo menos cada tres años la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, «con apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica, su proposta del Ministero dell'ambiente e

della tutela del territorio e del mare e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome, ed acquisito il parere delle associazioni ambientali»⁷¹².

De esta forma el 2 de octubre de 2017 se ha presentado al Consejo de los Ministros la nueva Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), que consiste en una actualización de la antecedente "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010" elaborada por el Ministero dell'Ambiente, y que se encarga de enmarcar la acción del gobierno italiano en la trayectoria global hacia el desarrollo sostenible contenida en la Resolución de la Asamblea General 70/1. Como afirma el Gobierno, «[l]a Strategia rappresenta il primo passo per declinare a livello nazionale i principi e gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, adottata nel 2015 alle Nazioni Unite a livello di Capi di Stato e di Governo, assumendone i 4 principi guida: integrazione, universalità, trasformazione e inclusione»⁷¹³.

Sucesivamente, la SNvS ha sido aprobada por el Comité interministerial para la programación económica (CIPE) con fecha 22 de diciembre 2017, y es el resultado de un trabajo de consulta de distintos *stakeholders*, tanto a nivel central, como regional, de la sociedad civil y del mundo académico. En este recorrido, el Ministero dell'Ambiente se ha coordinado estrechamente, según afirma la misma institución, con el Ministero degli Affari Esteri della Cooperazione Internazionale y con el Ministero dell'Economia. Hay que mencionar que esta estrategia fue presentada a nivel informal al Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible como informe voluntario de implementación de la Agenda 2030 por parte de Italia en la sesión de julio 2017.

En definitiva, la SNSvS se basa de forma explícita en la Agenda 2030 y reproduce los principios en los que se basa esta última y que se han mencionado en la primera parte de este elaborado, es decir las célebres 5 P: personas, planeta, prosperidad, paz y *partnership*. Aunque en el documento presentado se incluyen los indicadores para la medición y el monitoreo de los avances hacia los ODS en Italia, se afirma que dicha estrategia será ulteriormente detallada en un documento futuro publicado en el plazo de un año. De hecho, en la actualidad no se han presentado todavía objetivos numéricos, sino que se han definido objetivos transversales, que tocan diferentes metas, sin una hoja de ruta clara para su programación e implementación⁷¹⁴.

⁷¹² Art. 3, comma 1, legge n. 221 del 2015, que modifica el Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", art. 34 "Norme tecniche, organizzative e integrative".

⁷¹³ *vid.* La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, <http://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>.

⁷¹⁴ *vid.* *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, octubre de 2017.

Adoptando el enfoque de la Agenda 2030 de un desarrollo global, humano y basado en las necesidades nacionales y locales, resulta especialmente positiva la referencia que a lo largo de la Estrategia se hace a cuestiones securitarias que tienen un gran impacto en la territorio italiano, es decir la seguridad ambiental (con respecto a fenómenos naturales como los terremotos), la seguridad vial o bien como la seguridad en las periferias de las grandes ciudades. Este proceso de “nacionalización” de la Agenda se evidencia en especial modo con respecto a la meta 16.4, ampliamente analizada precedentemente y relativa a los flujos ilícitos internacionales de armas y financieros, que se ha incluido en la SNSvS en el objetivo estratégico III.1 “Intensificare la lotta alla criminalità”⁷¹⁵. Sin embargo, en el último informe del Instituto nacional de estadística italiano (ISTAT) sobre bienestar justo y sostenible donde se publican el elenco actualizado de indicadores para la medición de los ODS con respecto a Italia, los indicadores para la meta 16.4 se han dejado en blanco⁷¹⁶.

Con respecto a la dimensión externa de dicha estrategia, en primer lugar hay que recordar que la prevención de los conflictos y la promoción de los derechos humanos y del estado de derecho forman parte de los principios y de las finalidades de la Cooperación italiana, tal como recogido en la Legge 125/2014. Conformemente a lo dispuesto en dicha normativa, en la que se definen los objetivos y las líneas estratégicas de la cooperación al desarrollo italiana, los objetivos y las estrategias de la cooperación al desarrollo italiana tienen que ser presentadas en un documento trienal de programación⁷¹⁷.

La primera publicación de este documento que cubre el periodo 2016-2018⁷¹⁸ y que por tanto coincide con el lanzamiento de la Agenda 2030 y de ella trae inspiración, atribuye prioridad en primer lugar a la ayuda humanitaria en los contextos más frágiles como Oriente medio, el Sahel, Yemen, etc.). Siguen el compromiso en el ámbito social, el empoderamiento femenino, algunos sectores estratégicos como la seguridad alimentaria y la agricultura; las migraciones y el desarrollo; los Países menos adelantados, frágiles y con renta baja; y por último las áreas geográficas de África sub-sahariana, el Mediterráneo y Oriente Medio.

Con respecto al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, en el documento se afirma que «[f]ragilità, conflitti violenti e violazioni dei diritti umani ostacolano la lotta contro la povertà e possono rafforzarsi reciprocamente in un circolo vizioso. Non si tratta solo di sostenere le domande degli

⁷¹⁵ Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, *op. cit.*, pág. 85.

⁷¹⁶ ISTAT, *Italian Data for UN-SDGs*, Goal 16, 15 de diciembre de 2017, pág. 2.

⁷¹⁷ Legge 11 agosto 2014, n. 125 “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”, art. 12.

⁷¹⁸ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Documento Triennale di programmazione e di indirizzo 2016-2018*, aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 28 de junio de 2017.

attori verso i loro Governi ma di migliorare l'interazione tra Stato, corpi intermedi e cittadini, al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani e i principi di trasparenza». No obstante, no se menciona la grave cuestión relativa a la violencia generalizada como obstáculo para el desarrollo social, en estrecha relación además con la proliferación de armas, especialmente pequeñas y ligeras, del crimen organizado y de graves violaciones de Derechos Humanos.

Por tanto, resulta sorprendente que por un lado se hayan identificado 22 países prioritarios (los cuales, en casi la totalidad de los casos, se caracterizan por niveles sumamente preocupantes de violencia)⁷¹⁹ pero que por otra parte no se hayan elaborado todavía estrategias dirigidas a intervenir en este sentido, con el objetivo de reducir la proliferación de armas de fuego e impulsar, por ejemplo, la educación en Derechos Humanos de las fuerzas de seguridad. Todo ello resulta aún más contradictorio si se piensa en la postura que adoptó Italia durante los negociados de la Agenda 2030, durante los cuales apoyó, y con cierta firmeza, la necesidad de un ODS relativo a la paz, a la seguridad y a los Derechos Humanos.

La cuestión del comercio y de la proliferación de armas se configuran, en definitiva, como dos falsos problemas, que no merecen ser considerados en el marco de la estrategia de desarrollo elaborada por la Cooperación italiana, olvidando el papel de Italia como país exportador de armas, que se dirigen cada vez más hacia regiones en situación de inestabilidad y conflicto como Oriente Medio y Magreb⁷²⁰.

En el listado anual y en el *dashboard* elaborado en 2016 por la Fundación Bertelsmann y por la Sustainable Development Solutions Network para la medición de los avances hacia los ODS en los distintos países, Italia se juzga de forma bastante negativa con respecto a su capacidad de realización de las metas del ODS16. La misma situación, sin embargo, se manifiesta también en relación con otros Objetivos, como el 4 (educación), 8 (empleo), 10 (desigualdad), 12 (consumo responsable), 13 (lucha contra el cambio climático) y 17 (partenariado internacional)⁷²¹. La presente valoración, eso sí, se ha modificado substancialmente en el curso del último año, debido a la publicación de la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile y de los primeros indicadores útiles para su seguimiento.

⁷¹⁹ Los países prioritarios para la cooperación al desarrollo italiana en el periodo 2016-2018 son en África sub-sahariana: Burkina Faso, Etiopía, Kenia, Mozambique, Niger, Senegal, Somalia, Sudán, Sudán del sur; en el Mediterráneo: Egipto y Túnez; en Oriente Medio: Jordania, Líbano y Palestina; en los Balcanes: Albania y Bosnia; en América Latina y en el Caribe: Bolivia, Cuba, El Salvador; en Asia: Afghanistan, Myanmar y Paquistán. *vid.* Ministero degli Affari Esteri, Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo, *Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo, 2016-2018*.

⁷²⁰ *vid.* nota 579.

⁷²¹ SACHS, J., SCHMIDT-TRAUB, G., KROLL, C., DURAND-DELAURE, D. y TEKSOZ, K., *SDG Index and Dashboards Report 2017*, Nueva York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

En efecto, la Fundación dibuja para Italia un panorama de luces y sombras, en particular alrededor de su implementación del ODS16, pues la heterogeneidad de sus metas supone un alto nivel de conexión con metas de otros Objetivos y, por otro lado, está influenciada negativamente por un sistema de seguimiento a nivel internacional todavía débil.

No obstante, en el último año se ha registrado en territorio italiano una serie de iniciativas que han marcado unos avances significativos hacia la afirmación del buen gobierno y de los Derechos Humanos. En particular, esto se ha debido a una serie de intervenciones legislativas como la entrada en vigor de la L. 110/2017, relativa a la introducción del crimen de tortura en el ordenamiento jurídico italiano (a pesar de su tipificación criticable⁷²²), la L. 71/2017 “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”; la más reciente L. 179/2017 que introduce de la posibilidad de denunciar irregularidades como medida anti-corrupción, así como el decreto de actuación de la Directiva UE 2015/849, el D.lgs. 90/2017, relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales⁷²³.

En este contexto, que genera ciertas expectativas, es preciso evidenciar que la Estrategia nacional italiana publicada en 2017 presenta únicamente objetivos de largo plazo, que se han formulado de una forma excesivamente genérica, mientras que siguen ausentes las líneas de actuación y los ejes estratégicos para su implementación. Además, es evidente que la problemática del flujo ilícito de armas no entraba dentro de las prioridades del anterior gobierno⁷²⁴, que llevó a cabo la Estrategia, y menos aún del nuevo Ejecutivo.

Ahora bien, es fundamental recordar que la proliferación de armas no se manifiesta solamente a través del comercio ilegal y de la acción ilícita de empresas e intermediarios, sino que se puede verificar también como consecuencia de una implementación parcial e ineficaz de la normativa internacional, regional y nacional en este asunto. En efecto, esta es justamente una de la mayores problemáticas que afectan al caso italiano, donde el sistema de autorización a la exportación de armas se caracteriza por su escasa transparencia y por una evaluación de impacto sobre los Derechos Humanos generalmente superficial.

⁷²² *vid.* “Approvazione della legge sul reato di tortura. Il commento di Amnesty”, comunicado de prensa de Amnistía Internacional Italia, 5 de julio de 2017.

⁷²³ *cf.* Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto 2017, pág. 83 y ss.

⁷²⁴ La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ha sido elaborada durante la XVII Legislatura y, en particular durante el Gobierno Gentiloni (desde el 12 de diciembre de 2016 al 1 de junio de 2018). Desde la fecha de inicio de la nueva legislatura y del Gobierno Conte (1 de junio de 2018) hasta hoy, no se han tomado medidas relativas adicionales.

1.2 La hoja de ruta (o su ausencia) de España para la Agenda 2030.

El panorama sobre la implementación de los ODS en el ámbito español está dominado, en la actualidad, por luces y sombras, en particular si comparado con el aun así mejorable compromiso de otros países europeos. De hecho, a pesar de su participación en la fase de negociaciones de la Agenda 2030, todavía no se ha puesto en marcha un real proceso de apropiación de la misma para la definición de objetivos y metas nacionales. Por tanto, el término de referencia sigue siendo la última estrategia de Desarrollo Sostenible aprobada hace ya más de una década y que sin embargo demostraba no solamente un fuerte compromiso de España con la ayuda al desarrollo, sino también un enfoque mucho más amplio del que estaba reflejado en los ODM. En efecto, en el documento se definen siete áreas prioritarias (cambio climático y energías limpias; transporte sostenible; producción y consumo sostenibles; retos de la salud pública; gestión de recursos naturales; inclusión social, demografía y migración; y lucha contra la pobreza mundial) que también están presente en los ODS⁷²⁵.

Casi en el mismo marco temporal también se aprobó el Plan Director de la Cooperación Española (para el periodo 2005-2008), que resulta aun más interesante puesto que en este último también se hacía referencia a la problemática de la venta ilegal y de la proliferación de armas como amenaza para el Desarrollo Sostenible y, contemporáneamente, a la lucha contra estos fenómenos como posible eje de acción. De hecho, se afirma que «la construcción de la paz entra justamente en la agenda internacional como resultado de la interrelación, desde la diferencia, entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo» y que, en este contexto, es necesario «hacer de España un activo “constructor de la paz” como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación»⁷²⁶.

En este contexto, entre las actuaciones prioritarias definidas en el ámbito de prevención de los conflictos y construcción de la paz, se encontraba, entre otras, el impulso de «una política en materia de exportación de armas y material militar más estricta, no sólo cumpliendo en todos sus puntos las estipulaciones del Código de Conducta de la UE, sino impidiendo la venta a países que no cumplimenten el registro de Armas Convencionales de la ONU»⁷²⁷.

⁷²⁵ Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, documento aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007, pág. 10.

⁷²⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, enero 2005, pág. 69.

⁷²⁷ *Ibidem*, pág. 70.

Ahora bien, con respecto a la Agenda 2030, solamente en mayo 2017 el gobierno decidió nombrar al diplomático Francisco Montalbán como Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Solo unas semanas después, al lo largo de la reunión anual del Foro Político de Alto Nivel, España se ha presentado voluntariamente para la revisión de la implementación de la Agenda 2030 para el año siguiente.

Sin embargo, el gobierno ha esperado hasta septiembre 2017 para presentar la estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en España, ni se ha todavía llevado a cabo un diagnóstico del país con respecto a su posicionamiento con los ODS. Estos dos aspectos son especialmente preocupantes si se considera que España tendrá solamente unos pocos meses para elaborar su informe, dado que el Grupo Alto Nivel para la Agenda 2030 en España se ha inaugurado solamente el 23 de octubre de 2017⁷²⁸.

Según se establece, este Grupo tiene como objetivos la coordinación de la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, así como la preparación de las evaluaciones de España ante el Foro Político de Alto Nivel del ECOSOC. Además, tendrá la tarea de fijar los criterios estadísticos para medir el punto de partida y avances en la consecución de las 169 metas⁷²⁹. Por tanto, hasta el momento no se tienen más elementos para analizar y en general no se puede que esperar que el gobierno impulse de forma rápida la definición de una estrategia española para la Agenda 2030 y recupere el tiempo perdido hasta ahora.

Con respecto al Parlamento, en las Cortes se han aprobado dos Propositiones No de Ley (PNL) sobre la Implementación en España de la Agenda 2030 a lo largo del primer semestre de 2017 y otro a finales de año⁷³⁰, se ha creado en la Comisión de Cooperación del Senado una *Ponencia de Estudio para la definición de la Estrategia española para alcanzar los ODS*⁷³¹. Paralelamente, y muy interesantemente, distintas entidades autonómicas y locales han activado un proceso de

⁷²⁸ “Reunión inaugural del Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030”, Comunicado de Prensa de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 23 de octubre de 2017.

⁷²⁹ Resolución de 13 de octubre de 2017, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para el que se crea el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030.

⁷³⁰ *vid.* Proposición No de Ley para orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (PNL 161/002620) presentada por varios grupos parlamentarios; así como la Proposición No de Ley presentada sobre el mismo ámbito por el Grupo Parlamentario Socialista (PNL 161/001253) y otra del Grupo Parlamentario Mixto (PNL 161/001712).

⁷³¹ Según se lee en la página web del Senado, dicha Ponencia se ha reunido hasta la fecha solamente en dos ocasiones (el 4 de abril y el 31 de mayo 2017), y no están convocadas ulteriores reuniones. *vid.* la web: www.senado.es/web/actividadparlamentaria/

“localización” de la Agenda para alinear sus políticas a los objetivos definidos a nivel internacional⁷³².

En cambio, y con motivo de la ausencia de datos oficiales, distintas organizaciones que trabajan en la cooperación internacional e incidencia política han decidido elaborar sus propios informes y han conformado sus programas y proyectos con lo ODS, hasta presentar una propuesta de indicadores ODS para España y en la que se analizan los problemas de mayor urgencia social en el país, con el objetivo de ofrecer una hoja de ruta para la implementación de la Agenda 2030 en España⁷³³.

En este documento no solamente se aclaran las intervenciones que el gobierno tendría que adoptar urgentemente para que España se conforme con la Agenda 2030, sino que se proponen una serie de objetivos e indicadores inspirados en los que están contenidos en los documentos internacionales y que están pensados para responder a las problemáticas más específicas del territorio español. De hecho, la tendencia actual, afirman, sería insuficiente para cumplir con los ODS y por tanto sería urgente una intervención en este sentido.

Desafortunadamente, el gobierno central no parece haber asumido esta necesidad, y el Instituto Nacional de Estadística (INE) no ha publicado todavía los indicadores que servirían para monitorear el avance hacia los ODS para España, complicando por tanto la labor del Grupo de Alto Nivel anteriormente mencionado sobre el *follow-up* del país con respecto a la Agenda que tendría que presentar en ECOSOC en el verano 2018.

No obstante este panorama no muy positivo, hay también que considerar que la situación tanto italiana como española no es especialmente dramática y en el *ranking* internacional elaborado por la Fundación Bertelsmann y la red Sustainable Development Solutions Network España se coloca en la 25ª posición sobre 157 países analizados, mientras que Italia se localiza en 30ª posición. Ambos países han mejorado su *performance* con respecto al año anterior subiendo en ambos casos de 5 posiciones. Aunque pueda resultar discutible la utilidad de este tipo de índices, el dato más relevante es que tanto España como Italia tienen la posibilidad y la capacidad de alcanzar los ODS,

⁷³² cf. Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible, *L'Agenda 2030: transformar Catalunya, millorar el món*, Informe 3/2016, Barcelona; Generalitat Valenciana, Conselleria de transparència, responsabilitat social, participació i cooperació, *Una Comunitat comprometida con la Cooperación y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Valencia, febrero de 2016. Además, también la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y ayuntamientos como el de Madrid han recientemente puesto en marcha estudios de impacto y de adaptación a nivel local de la Agenda 2030.

⁷³³ UNICEF, WWF, Oxfam Intermón, *Agenda 2030. Una oportunidad para las personas y el planeta*, informe conjunto, septiembre 2017.

pero solamente si se realiza un esfuerzo importante e coordinado por parte de los gobiernos y las instituciones públicas y privadas.

Además, los dos países se encuentran en una situación bastante problemática con respecto a unos determinados objetivos y en muchos casos comparten las mayores dificultades. Los gráficos que siguen se han elaborado a partir de las valoraciones contenidas en el índice citado, y ponen en evidencia como ambos países se encuentran en una situación muy crítica con respecto a los objetivos más novedosos de la Agenda 2030, entre los cuales el OSD 16⁷³⁴.

2. La situación actual de medición de comercio de armas. Cuestiones internacionales y nacionales sobre transparencia y cumplimiento de las metas.

La problemática más relevante que afecta a los ODS cuyo contenido no es una mera re-edición de los ODM, y entre los cuales se encuentra el ODS16, es la escasez de datos oficiales y una capacidad estadística insuficiente como para medir las metas de forma que se puedan comparar los resultados y avances de los distintos países.

Obviamente, y como se ha intentado de poner en luz en la primera parte de este trabajo, la mera existencia de objetivos e indicadores que intenten medir de forma multi-dimensional graves violaciones de los derechos humanos como la pobreza extrema y el hambre, y que las pongan en relación con otros fenómenos relevantes, como la existencia de altos niveles de violencia o corrupción, es un dato positivo.

En efecto, el elemento en el que se resume toda la novedad contenida en la nueva Agenda 2030 es la existencia de metas que están dirigidas a crear una situación de paz negativa (como las metas 16.1, 16.2, 5.2, y 5.3) y otras que tienen como objetivo la construcción de la paz en sentido positivo. Esta última categoría de metas es, sin duda, la más relevante si se considera que, de 169 metas totales, el 85% tienen relevancia en por lo menos 2 factores positivos para la paz⁷³⁵.

Sin embargo, la situación actual supone un reto para la medición de este objetivo tan novedoso, problemática que no afecta en cambio a las metas pensadas para llevar a cumplimiento el trabajo de los ODM. Por estos motivos «[i]n many respects, SDG16 is the most ambitious goal of the SDGs and faces unique practical challenges in its measurement and implementation»⁷³⁶.

⁷³⁴ SACHS, J., *et alii*, *SDG Index and Dashboards Report 2017*, *op. cit.*

⁷³⁵ Institute for Economics & Peace, *SDG 16 Progress Report*, 2017, pág. 9.

⁷³⁶ *Ibidem*, pag. 3.

Por todo lo anterior, consideramos fundamental que también la comunidad académica se comprometa para crear propuestas y reflexiones pensadas a favorecer la implementación de un Objetivo con tanto potencial positivo como dificultades técnicas. Por ello, se presentarán a continuación una serie de hipótesis pensadas para superar dichas criticidades con las herramientas del Derecho internacional y su implementación en los ordenamientos jurídicos nacionales, en especial modo en Italia y en España. Esto es especialmente relevante dado que la recolección de datos sobre exportación y rastreo de armas sigue siendo extremadamente problemática y la adopción de indicadores de tipo cualitativo, estructurales o de proceso, puede ofrecer una posible solución.

2.1 El compromiso de las Organizaciones Regionales: programas de implementación y de alineación de la normativa con el ODS16 en el contexto de la UE, en las Américas y en África.

Como se ha visto anteriormente, por lo que de la meta 16.4, relativa a la reducción de las corrientes financieras y de armas ilícitas, el fortalecimiento de la recuperación y devolución de los activos robados y la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada, concierne meramente a los flujos de armas, el grupo estadístico de Naciones Unidas ha identificado solamente un indicador para su medición a nivel internacional. Se trata del indicador 16.4.2, que cita “Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícitos han sido determinados o establecidos por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales”⁷³⁷.

En este contexto, y cumpliendo con el llamamiento a la apropiación de la Agenda y a su adaptación según los contextos económicos y sociales de cada país y región, distintas organizaciones regionales han activado un proceso que ha llevado a la elaboración de sistemas de seguimiento propios. Ahora bien, la especificidad de los mismos es muy variable, pues sin duda se ha tratado de una labor que por un lado se tiene que enfrentar a las presiones políticas de los miembros pertenecientes a dichas organizaciones y, por el otro, con la necesidad de recursos humanos y económicos para la elaboración de estrategias y objetivos que tienen, como se ha visto anteriormente, un alcance extremadamente amplio.

Considerando que la recopilación puntual de todas las decisiones tomadas y de las estrategias adoptadas en el marco de la Agenda 2030 en el seno de las principales organizaciones regiona-

⁷³⁷ Asamblea General, Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Anexo, Res. n. 71/313 de 6 de julio de 2017.

les sería una labor quizás demasiado extensa y no precisamente relevante para el objetivo que se ha fijado para este proyecto de investigación, se centrará el foco en las iniciativas planificadas y, si se ha dado el caso, implementadas a nivel regional con respecto únicamente a la meta 16.4.

En efecto, se trata de una meta que afecta tanto el contexto europeo, como zona de producción y exportación, como el continente africano y Latinoamérica, donde la proliferación y el tráfico de armas pequeñas y ligeras afectan de forma grave a la seguridad humana y al desarrollo sostenible, por lo que se evidencia la extrema importancia de una coordinación regional eficaz, que impulse y facilite el cumplimiento de la meta también a nivel nacional.

2.1.1 Europa

Como se ha podido entrever en el marco del análisis de las negociaciones que han llevado a la elaboración de la Agenda 2030 y, en particular, de los ODS, la Unión Europea se colocó entre los actores más pro-activos. Esta circunstancia está recogida, quizá con una pizca de autocelebración, en una Comunicación de la Comisión de noviembre 2016, en la que se afirma que «La UE desempeñó un papel decisivo en la elaboración de la Agenda mundial 2030», y donde se hace hincapié en el elemento que más se ha puesto en evidencia a lo largo de esta tesis, es decir la conexión entre desarrollo, paz y derechos humanos que se reconoce en este programa. En efecto, se afirma « La Agenda 2030 integra de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible (la económica, la social y la medioambiental) y refleja por primera vez un consenso internacional en el que la paz, la seguridad, la justicia para todos y la inclusión social no deben ser solo perseguidos de forma independiente, sino que deben reforzarse mutuamente»⁷³⁸.

Con respecto a la implementación de la Agenda en su conjunto, y especialmente a su integración en las líneas estratégicas y de programación de la Unión, la Comisión dibuja dos líneas de trabajo distintas. Por un lado, la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la Unión con respecto a la Agenda y, de forma consecuente, la integración de los ODS en el marco político europeo. Por el otro lado, se utilizará la Agenda 2030 como herramienta para la redefinición de las « de nuestras aspiraciones a largo plazo y el enfoque de las políticas sectoriales a partir de 2020». En efecto, a partir de 2020 entrará en vigor el nuevo presupuesto de la UE que por tanto tendría que reorientar las contribuciones para impulsar el logro de los ODS a largo plazo de la UE⁷³⁹.

⁷³⁸ Comisión Europea, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible*, COM(2016) 739 final, Estrasburgo, 22.11.2016.

⁷³⁹ COM(2016) 739 final.

En relación a la adaptación de la Agenda 2030 para la UE, hay que subrayar la lista de indicadores para hacer el seguimiento de la Unión hacia los ODS se ha publicado solamente en julio 2017, aunque evidentemente se ha tratado de una labor de amplio espectro, pues se basa en 100 indicadores diferentes que serán utilizados para el monitoreo de los 17 ODS y cuyos resultados se publicarán de forma contextual con los informes de seguimiento. Tal como se ha establecido con respecto a los indicadores globales, también Eurostat contempla la revisión periódica de los indicadores elaborados para tener en consideración los posibles cambios relativos a disponibilidad de datos o bien de nuevas prioridades políticas de la UE⁷⁴⁰.

Ahora bien, volviendo a centrar el foco en el ODS16 y en la meta 16.4, resulta significativo el apartado de la citada Comunicación relativo a la elaboración de las políticas europeas que contribuyen a los ODS, se hace una breve lista de las iniciativas y de las actuales políticas que van en la dirección de las metas. En este contexto, el ODS16 es el que está delineado de forma más sintética, rozando casi el vacío de significado: «Para el ODS 16 «Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles» existen muchas políticas y normativas de la UE vigentes con muchos de los principios subyacentes recogidos en el Tratado de la Unión Europea y la Carta de los derechos fundamentales de la UE y que van más allá de la voluntad declarada en el ODS 16»⁷⁴¹.

Ninguna referencia se hace, hasta ahora, al fenómeno del comercio de armas y al cumplimiento de la normativa internacional y de los instrumentos políticos como el Programa de Acción de Naciones Unidas y, de forma significativa, ninguno de los 7 indicadores europeos para el seguimiento del ODS16 hace referencia a la producción y transferencia de armas⁷⁴².

Sin embargo, se ha tomado algún paso hacia una posible integración de la meta 16.4 y del tema del comercio y rastreo de armas en las políticas de la UE con respecto a su participación a Programa de Acción de NN.UU. En la Decisión PESC 2017/633 del Consejo, en efecto, se establece el análisis de los informes nacionales para el PoA y el ITI para la 3a conferencia de examen; la elaboración de programas de patrocinio con países terceros; la organización de simposios temáticos,

⁷⁴⁰ Eurostat, *New EU SDG indicator list established*, comunicado de prensa, 7 de julio de 2017.

⁷⁴¹ COM(2016) 739 final.

⁷⁴² Eurostat, *Sustainable development indicators*, 16.Peace, justice and strong institutions. La lista completa de los indicadores y a los datos desde: <http://ec.europa.eu/eurostat/>

uno sobre el ODS16 y las cuestiones de género en el control de las armas pequeñas y ligeras. Para todo ello se presupuestan casi 2.800.000 euros⁷⁴³.

Asimismo, el tema del comercio de armas también se ha tocado en el marco de las prioridades europeas relativas a la ayuda al desarrollo y al nuevo consenso europeo en materia. Como se afirma en la Comunicación de la Comisión anteriormente mencionada, «La política comercial de la UE tal como se establece en la Comunicación «Comercio para todos» apoya plenamente el desarrollo sostenible en todo el mundo, especialmente a través de su énfasis en el nexo del desarrollo comercial. Los acuerdos comerciales como los Acuerdos de Asociación Económica y los regímenes comerciales como «Todo menos armas» (TMA) y el Sistema de Preferencias Generalizadas reforzado (SPG +) prestan un fuerte apoyo al desarrollo sostenible vinculando el comercio con el desarrollo y la buena gobernanza»⁷⁴⁴.

En definitiva, hasta la fecha se pueden identificar una serie de pasos tomados por parte de la UE en materia de comercio y producción de armas, los cuales necesariamente no pueden ir más en profundidad, si consideramos que la reglamentación de las autorizaciones a la exportación o transferencia de armas está basada en el Derecho nacional de los Estados miembros, aunque tengan que conformarse con la normativa europea⁷⁴⁵. En este sentido se entiende que las iniciativas dirigidas a luchar contra los flujos ilícitos de armas se centren en el ámbito de la cooperación internacional y de los acuerdos de comercio con los países terceros.

2.1.2 América Latina y Caribe

En el contexto de América Latina, la Organización Internacional que se ha ocupado mayormente de promocionar la implementación de la Agenda 2030 ha sido la OEA, en colaboración con otras organizaciones de cooperación al desarrollo, Agencias y Oficinas regionales de la ONU⁷⁴⁶. Si embargo, dado el contexto de menor integración regional y a la naturaleza de la misma organización, la labor que se ha realizado y que se promete realizar en este marco se basa sobre todo en el

⁷⁴³ Decisión (PESC) 2017/633 del Consejo, de 3 de abril de 2017, en apoyo del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, art. I.1 y 2.

⁷⁴⁴ COM(2016) 739 final.

⁷⁴⁵ *vid.* Cap. V, párr. 2.2.

⁷⁴⁶ “OEA y UNFPA cooperarán en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Américas”. Comunicado de prensa. 13 de octubre de 2016.

seguimiento de las políticas implementadas a nivel nacional para alcanzar la Agenda 2030, así como en reforzar la capacidad nacional de recolección de datos y en dar a conocer buenas prácticas puestas en marcha a nivel nacional.

En este sentido, en el Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, por un lado se hace hincapié en la oportunidad que constituye la nueva Agenda para reforzar la integración regional «como herramienta de desarrollo [...] hoy fragmentada y debilitada, para usarla como instrumento de diversificación productiva y construcción de capacidades». Por el otro, sin embargo, usa un lenguaje crítico y de contestación con respecto a la cooperación económica internacional de las últimas décadas, caracterizada por la «hiperglobalización y el unilateralismo emergente» que han causado los problemas actuales y que es necesario revertir a través de la recuperación del multilateralismo, tal como se recoge en la Agenda 2030⁷⁴⁷.

Con estas premisas, una de los elementos que caracteriza la integración de los OSD en la elaboración y gestión de las políticas públicas en América Latina y en el Caribe ha sido la adopción de mecanismos de coordinación para el logro de los ODS. De los 16 mecanismos que se han identificado en la región, se pueden distinguir dos grupos. Por un lado, de hecho, se han utilizado instituciones existentes, a las cuales se han asignado nuevas responsabilidades relacionadas con los desafíos de la Agenda 2030 o, por el otro, se han creado instituciones totalmente nuevas y con funciones específicas. Sin embargo, todas responden al mismo objetivo: «orientar la política para el logro de los ODS; llevar a cabo la coordinación institucional e intersectorial; movilizar recursos y orientar el gasto; gestionar alianzas; presentar informes, monitorear y evaluar, y coordinar la cooperación internacional»⁷⁴⁸.

Ahora bien, evidentemente la organización regional de referencia, la OEA, no tiene el mandato ni la capacidad de poner en marcha iniciativas de elaboración de objetivos y metas regionales. Precisamente por ello, la experiencia regional en América Latina y en el Caribe con respecto a la apropiación de la Agenda 2030 ha tomado caminos diferentes de los que se han mencionado anteriormente con respecto a la UE y que por su originalidad se colocan entre las buenas prácticas más pioneras a nivel internacional. A título de ejemplo, en septiembre 2016 (tras un año de la adopción de la Agenda 2030), Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en firmar un Pacto Nacio-

⁷⁴⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago, 2017, pag. 7

⁷⁴⁸ *Ibidem*, pág. 47.

nal por el Cumplimiento de los ODS. Este último «tiene un carácter interinstitucional dado que los tres poderes del Estado trabajan de manera coordinada y en el mismo nivel jerárquico. Según este Pacto, el Gobierno y sus Ministerios asumen el compromiso de trabajar con otros poderes del Estado y otros actores relevantes de la sociedad costarricense, incluso actores no gubernamentales y no estatales, en la toma de decisiones relativas a la Agenda 2030»⁷⁴⁹.

Paralelamente, la integración de los ODS se ha verificado también a través de su inclusión en los planes nacionales de desarrollo ya elaborados con anterioridad, y adaptados con estos objetivos, o bien que tienen un alcance mayor. Un ejemplo en este sentido es el caso de Colombia, que ya en 2014 había lanzado un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el periodo 2014-2018, previó la necesidad de incorporar estrategias para dar cumplimiento a la agenda para el desarrollo después de 2015 y los ODS. Como se indica en el Informe «Los tres pilares del PND (paz, equidad y educación), así como sus cinco estrategias transversales (competitividad e infraestructura estratégica, movilidad social, transformación del campo, seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, y buen gobierno, además de la estrategia transversal de crecimiento verde), están alineados con los ODS, y 92 de las 169 metas de la Agenda 2030 ya están incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo a través de acciones concretas e indicadores»⁷⁵⁰.

Con respecto al desafío estadístico que supone la Agenda 2030, la CEPAL está promoviendo procesos regionales de cooperación, tal como se explicita en la Declaración de la Mitad del Mundo de la Octava Reunión de la CEA (realizada en Quito en noviembre de 2015), en la que «los países de América Latina y el Caribe expresaron su intención de promover un plan de trabajo regional que articule y coordine todas las actividades estadísticas de la región en el marco de los ODS y sus indicadores, de forma de generar sinergias entre los actores de la comunidad estadística regional»⁷⁵¹.

Lo que sin embargo resulta más llamativo es, la ausencia en los dos informes anuales sobre ODS en América Latina y en el Caribe de las problemáticas relativas a la violencia estructural ni de la proliferación y del tráfico ilícito de armas, que, como es bien sabido, es una de las plagas más graves que afectan a la seguridad humana en esta región.

Solamente en abril de 2018, en el marco de la Primera Reunión de Órganos de Gobierno y Secretariados de Mecanismos para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas, que se realizó en

⁷⁴⁹ CEPAL, *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales...*, op. cit., pág. 52.

⁷⁵⁰ *Ibidem*, pág. 57.

⁷⁵¹ *Ibidem*, pág. 74.

México y que tenía el propósito de “generar sinergias para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas: alcanzando la meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, y que permitiría delinear nuevas acciones e iniciativas para hacer frente a la crisis mundial que se presenta en esta materia. La reunión se llevó a cabo como preámbulo de la IV Conferencia de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados (CIFTA), que tuvo lugar también en Ciudad de México los días 4 y 5 de abril 2018⁷⁵². Sin embargo, los documentos relativos a ambas reuniones y a sus conclusiones no son accesibles, por lo que no se puede afirmar si en este marco se ha debatido o no la necesidad de elaborar mecanismos regionales de implementación de la meta 16.4.

2.1.3 África

El lanzamiento de la Agenda 2030 ha coincidido en el continente africano con la precedente y más amplia agenda africana, la Agenda 2063, definida en el marco de la Unión Africana. Se trata de una iniciativa de gran alcance que establece un marco para una serie de objetivos socio-económicos para alcanzar en el año en el que se cumplen los 100 años desde la fundación de la OUA (UA desde 2001). Se trata de un documento en el que se han fijado una serie de aspiraciones de tipo estratégico y, paralelamente, seis pilares que tendrían que guiar la definición de objetivos de más corto y medio plazo⁷⁵³.

Sin entrar en un análisis detallado de los objetivos y prioridades delineados en la Agenda 2063, lo que en este contexto es más relevante es seguramente en hecho de que paralelamente y, en el marco de las negociaciones que llevaron a la Agenda 2063, se consiguió una posición común de los países africanos (CAP) con respecto a la Agenda post-2015. No se ha tratado de un acontecimiento totalmente inédito, pues «[t]his model was also successfully used in the preparatory process for Rio+20 whereby, Africa adopted a "Consensus Statement" for the intergovernmental processes, it helped to drive and shape a range of intergovernmental processes, championing a holistic view of sustainable development»⁷⁵⁴.

⁷⁵² Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, “México, sede de la Primera Reunión de Órganos de Gobierno y Secretariados de Mecanismos para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas”. Comunicado n.81 Gobierno de México, 3 de abril de 2018.

⁷⁵³ El texto del documento se ha consultado desde el enlace: au.int/en/agenda2063.

⁷⁵⁴ Naciones Unidas, Office of the Special Adviser of Africa (OSAA), *The 2030 Agenda for Sustainable Development*, contenido web accedido desde www.un.org.

Ahora bien, «[g]iven their endorsement of both the continental and global initiatives, African Governments, unlike other regions, are tasked with a dual transition: from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals and from the New Partnership for Africa's Development to Agenda 2063»⁷⁵⁵. Por tanto, será necesario un esfuerzo significativo para poder integrar de manera coherente ambas agendas en los planes de desarrollo nacional, así como en relación a su seguimiento y a la presentación de los informe de monitoreo.

Con respecto a la integración de la perspectiva de seguridad, notamos que está presente entre los seis pilares sobre los cuales de basa la Agenda 2063⁷⁵⁶, por lo que, por lo menos a nivel global, el compromiso de los países africanos sobre este tema es indudable. En particular, con respecto a la Agenda 2063, «[t]he CAP commits the African continent to strengthen regional cooperation in dispute resolution, post-conflict reconstruction and curbing of illicit cross-border flows of arms. However, it makes no mention of the international dimensions that contribute to conflict in Africa, including foreign financing of radical sectarian groups and flows of illegal arms»⁷⁵⁷.

2.2 El reto de la medición del ODS16: propuestas y datos de ONGs y *think thanks* internacionales.

Como se ha podido ver anteriormente, el contenido de las metas del ODS16 es tan variado y toca una serie de cuestiones tan diferentes, aunque de alguna forma conecta entre ellas, que puede fácilmente recordar una sorta de “cajón desastre” donde se ha decidido colocar las metas más conflictivas desde el punto de vista político, y por las que existen una serie de cuestiones técnicas que dificultan su seguimiento y su puesta en marcha.

Por el otro lado, no se debe olvidar que la misma existencia de este objetivo es el resultado de la labor de incidencia realizada de forma compacta y propositiva por parte de las Organizaciones de la sociedad civil, que impulsaron la inclusión de un objetivo cuyo modelo no estaba presente en los ODM, enfrentándose por tanto con la dura oposición de una parte de los países presentes en las

⁷⁵⁵ ECOSOC, Comisión Económica para África, *Integrating Agenda 2063 and the 2030 Agenda for Sustainable Development into national development plans: Emerging issues for African least developed countries*, Addis Abeba, julio de 2017, pág. 2.

⁷⁵⁶ Los seis pilares de la Agenda 2063 coinciden con los de la posición común africana y son: transformación económica estructural y crecimiento inclusivo; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo basado en las personas; sostenibilidad ambiental, gestión de los recursos naturales y gestión del riesgo de desastres; paz y seguridad; y finanzas y partenariado.

⁷⁵⁷ BOLAJI-ADIO, A., «The Challenge of Measuring SDG16: What Role for African Regional Frameworks?», Discussion Paper, European Centre for Development Policy Management, n. 175, mayo de 2015, pág. 3.

mesas de negociación de la Agenda post-2015. La motivación principal por la existencia del ODS16 era la necesidad de incluir un objetivo relativo a los derechos humanos y a la seguridad humana para equilibrar el conjunto de los ODS y meter en práctica el enfoque holístico invocado por el Secretario General y en los otros foros y grupos de reflexión que se organizaron para la formulación de la Agenda post-2015.

Ahora bien, si la sola existencia del ODS16 se puede considerar como la victoria de una batalla moral e ideológica a favor de una visión más global del desarrollo, y basada en los Derechos Humanos, las varias metas que los componen, así como en los indicadores individuados para su seguimiento a nivel global, no han sido el resultado de una negociación verdaderamente abierta y en las que se haya podido reflejar las exigencias y las experiencias de la sociedad civil. Por tanto, en muchas de las contribuciones que se han producido *a posteriori*, tanto por parte de ONGs como de *think tanks* se han básicamente centrado en las dificultades metodológicas que suponen las metas y los indicadores del ODS16.

Por todo ello, estos actores han podido elaborar propuestas de indicadores adicionales o de recogida de datos no oficiales según su área de trabajo y de incidencia. En efecto, el SDG16 Data Initiative, el grupo de trabajo más importante y conocido actualmente entre los expertos de Agenda 2030 y ODS16, es una plataforma donde distintas instituciones e organizaciones colaboran ofreciendo cada una su contribución para presentar una contribución global y completa relativa a este objetivo especialmente delicado y cuyo marco de seguimiento es de los más débiles⁷⁵⁸. Hasta la fecha se ha tratado, en definitiva, de una labor generalmente teórica pero que en los últimos meses se está dirigiendo cada vez más al lado práctico relativo a la implementación del ODS16, analizando la disponibilidad de datos relevantes, el rendimiento actual de los indicadores globales así como sus tendencias⁷⁵⁹.

En este contexto, más allá de los diagnósticos que se han elaborado de forma conjunta, cada organización desde sus conocimientos y especialización, ha analizado la disponibilidad de datos y los límites inherentes a cada una de las metas y, cuando se ha considerado pertinente y realizable, se han propuesto indicadores adicionales para complementar el mecanismo de seguimiento elaborado por el IEAG-SDGs.

Con respecto a la meta 16.1, además de las fuentes de datos oficiales nacionales e internacionales (especialmente, los datos de la Organización Mundial de la Salud y de UNODC), espe-

⁷⁵⁸ *vid.* la página web <http://www.sdg16.org>.

⁷⁵⁹ Institute for Economics & Peace, *SDG 16 Progress Report 2017*, Sidney, septiembre 2017.

cialmente relevantes son los datos del Small Arms Survey Database on Violent Deaths⁷⁶⁰, así como los datos del Uppsala Conflict Data Program⁷⁶¹ y, con respecto al índice de percepción de seguridad, del Gallup World Poll⁷⁶².

En relación a la meta 16.2, se han identificado 3 metas relativas a diferentes tipos de violencia ejercidas contra los niños y niñas. En este contexto, además de las bases de datos oficiales, se enmarca una experiencia interesante, la plataforma *Together for girls*, la cual contribuye a aumentar la disponibilidad de datos relativos a la magnitud, naturaleza e impacto de la violencia psíquica, emocional y sexual contra niñas y niños a través de la colaboración con la Organización CDC (Centers for Disease Control and Prevention).

Otro ejemplo de contribución relativa en este caso a la meta 16.3 es la que lidera la Open Society Justice Initiative relativa al indicador 16.3.2 “Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total”. Aunque no se presente un indicador alternativo o complementario, la organización ha presentado un estudio que invita a la reflexión sobre las posibles consecuencias relacionadas con el uso del indicador 16.3.2. En particular, la formulación del indicador elaborada en el marco del IAEG-SDGs podría impulsar los Estados a dictar sentencias firmes para reducir el porcentaje y mejorar por tanto su posición.

En el mismo ámbito el instituto V-Dem de la Universidad de Göteborg ha elaborado estudios relativos a la utilización de los datos a disposición de la institución para el monitoreo de las distintas metas del ODS16. En el caso de la meta en cuestión, V-Dem propone «two complementary indicators Access to Justice for Men and Access to Justice for Women to measure SDG Target 16.3. These indicators specify the extent to which men or women can bring cases before the courts without risk to their personal safety»⁷⁶³.

Aunque con respecto a la meta 16.4 se tendrá la oportunidad de analizar con mayor profundidad las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico para me-

⁷⁶⁰ Small Arms Survey, Global Violent Deaths (GVD) database, disponible a través del enlace www.smallarmssurvey.org. Según afirma la organización, esta base de datos proporciona una herramienta para medir los avances en la implementación de la meta 16.1, pues contiene datos desde 2004 e incluye muertes provocadas directamente por conflictos armados, así como bases de datos relativos a homicidios, muertes violentas por armas de fuego y número de mujeres víctimas de violencia letal.

⁷⁶¹ El Uppsala Conflict Data Program (UCDP) es el principal proveedor mundial de datos relativos a violencia organizada. Los datos están disponibles a través del enlace <http://pcr.uu.se/research/ucdp/ucdp-data/>.

⁷⁶² La empresa privada Gallup elabora anualmente informes relativos a la percepción de las personas con respecto a su seguridad personal y otras experiencias relacionadas con el crimen y la aplicación de la ley y el orden público. gallup.com/reports/.

⁷⁶³ SAXER, L., *Measuring SDG Target 16.3 with V-Dem Data: The Rule of Law at the National and International Levels, and Equal Access to Justice for All*, Policy Brief n. 11, V-Dem Institute, 2017.

jorar el sistema de seguimiento global, tenemos que reiterar que el Small Arms Survey elabora anualmente un estudio de los datos relativos a los niveles de transparencia de las exportaciones de armas a nivel internacional, que se configura como el ámbito más opaco en los informes sobre armas pequeñas y ligeras, y que está relacionado con fenómenos como el tráfico de armas y su posible diversión desde el mercado legal al mercado negro.

En relación a la meta 16.5, la ONG especializada en temas de corrupción Transparency International ha puesto en evidencia la necesidad de incluir, por lo menos a nivel nacional, indicadores y metas que tengan en consideración fenómenos diferentes del soborno, pues «These measures of bribery are reliable and meet the high standards of data quality as outlined in the 2030 Agenda. However, they are general in nature and fail to capture other forms of corruption, particularly those that appear within the sectors that matter considerably for marginalised and vulnerable populations»⁷⁶⁴. En este sentido, se proporcionan una serie de propuestas como incluir indicadores que midan el valor de bienes o productos provenientes de la corrupción o bien indicadores que consideren la existencia o ausencia de normativas específicas e instituciones que impulsen políticas públicas contra la corrupción. Se trataría, en definitiva, de indicadores nacionales estructurales, es decir que se basarían sobre el marco legislativo e institucional⁷⁶⁵.

Con respecto a la meta 16.6 el V-Dem ha presentado hasta tres indicadores complementarios, que se enfocan por un lado en la existencia de elecciones libres e imparciales; en la existencia y alcance de mecanismos de censura gubernamentales; y en la represión de las Organizaciones de la sociedad civil⁷⁶⁶.

Por otro lado, para la medición de la meta 16.7 relativa a la inclusividad y representatividad de los sistemas de tomas de decisiones, el World Values Survey, en colaboración con el PNUD, ha incluido en su encuesta global, que se está realizando en 2018, una pregunta relacionada con la meta 16.7.2 y a la eficacia política. Este tipo de consulta se utilizará, conjuntamente con otras iniciativas llevadas, como proyecto piloto para presentar recomendaciones al IAEG-SDGs.

En cambio, respecto a las metas 16.8 y 16.9, por la naturaleza de los datos necesarios para su medición o bien por su formulación, no se ha elaborado todavía propuestas alternativas para su

⁷⁶⁴ Transparency International, *Monitoring Corruption and Anti-corruption in the Sustainable Development Goals*, april de 2017, pág. 20.

⁷⁶⁵ *Ibidem*

⁷⁶⁶ ANDERSSON, F. *et alii*, *Measuring Accountability in Sustainable Development Target 16.6 with V-Dem Data*, Policy Brief n. 1, V-Dem Institute, 2015.

seguimiento, aunque se hayan ya definido con cierta claridad cuales son los límites de ambas y de los indicadores relacionados.

En relación a la meta 16.10, dirigida a medir el acceso a la información y a la protección de las libertades fundamentales, se ha relevado el hecho de ambos los dos indicadores elaborados por el IAEG-SDGs están pensados para medir el acceso a la información, dejando por tanto el otro elemento clave de la meta sin herramienta de medición. Además, el indicador 16.10.1, utilizando el número de periodistas, miembros asociados de comunicación, sindicalistas y defensores de derechos humanos asesinados, desaparecidos forzosamente, detenidos arbitrariamente y torturados, si bien centra el foco en las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos que estas profesiones sufren en determinados países por su labor social, no tiene en consideración otro tipo de limitaciones menos violentas, y que sin embargo pueden obstaculizar gravemente su papel. Por todo ello, el V-Dem ha elaborado una serie de indicadores complementares que tienden a mejorar el monitoreo de esta meta, incluyendo indicadores relativos a la libertad de discusión, a la libertad de expresión académica y cultural, a la perspectivas de la prensa y de los medios de radio y televisión⁷⁶⁷.

Por último, y con respecto a las metas de medios de implementación 16.a y 16.b, no se han encontrado propuestas por parte de las Organizaciones de la sociedad civil ni de *think tanks*, confirmando su papel marginal con respecto al resto del conjunto de metas y su papel “accesorio” para su medición.

En definitiva, se ha evidenciado un gran activismo por parte de las organizaciones no gubernamentales para mejorar los mecanismos de seguimiento del ODS16, confirmando por un lado el gran interés que este último suscita en el sector de la sociedad civil y, por el otro, los importantes retos que su formulación supone desde el punto de vista teórico y práctico. Frente a la inacción de muchos de los países, el activismo de estas organizaciones para presionar políticamente sobre la necesidad de su implementación será fundamental para que el potencial transformador de este Objetivo pueda gradualmente revelarse.

⁷⁶⁷ SCHLECHT, J. y LÜHRMANN, A., *Measuring Public Access to Information and Protection of Fundamental Freedoms in Sustainable Development Target 16.10 with V-Dem Data*, Policy Brief n. 7, V-Dem Institute, enero de 2017.

2.3 El caso de la exportaciones de armas a Arabia Saudí y la necesidad de mejorar los mecanismos nacionales de control: propuestas de objetivos para España e Italia.

Según datos publicados en 2017, las cifras relativas al volumen de armas transferidas internacionalmente en los últimos 5 años es el más alto desde 1990. Esta tendencia, por tanto, demuestra la urgencia de este asunto y su relevancia con respecto las perspectivas de cumplir efectivamente con los compromisos de desarrollo sostenible y respeto de los derechos humanos en los próximos años. Se trata, de hecho, de un elemento esencial que hasta ahora se ha marginado a favor de medidas para luchar contra hambre y pobreza de forma más o menos tradicional, dejando la relación entre proliferación de armas, paz y desarrollo en un plan meramente teórico tanto el los planes de actuación nacionales como internacionales.

Ahora bien, aunque la meta que nos interesa, la 16.4, limita su objetivo al flujo ilícito de armas, no podemos olvidar como el volumen total de armas comercializadas de forma supuestamente regular, puede haberse realizado sin cumplir con los estándares internacionales en la materia: en especial, con la nueva normativa internacional contenida en el TCA, ni con los del Código de Conducta de la UE de 1998. El caso de los países que estamos analizando con mayor detalle, Italia y España, sirve de ejemplo.

En efecto, con respecto a los armamentos de gran envergadura, tomados en consideración por el SIPRI para la elaboración de sus índices sobre transferencias internacionales de armas, se evidencia tanto en el caso de Italia como de España como un importante porcentaje de exportaciones en los últimos años tenga como destino países que tienen un dudoso sistema de protección de los derechos humanos y/o están actualmente involucrados en conflictos internos o regionales de suma gravedad, como es el caso de Turquía o Arabia Saudí⁷⁶⁸.

En cambio, en lo concerniente a las armas ligeras, de cuyo impacto en el disfrute de los derechos humanos y en la realización del desarrollo sostenible se ha ampliamente hablado en los capítulos anteriores, la ausencia de datos homogéneos impide la elaboración de análisis sobre el grado de cumplimiento de la normativa internacional aplicable. En el caso Español, como evidencia GONZÁLEZ BUSTELO, «no es posible saber qué se ha vendido exactamente a un determinado país, cuál será el uso final del producto, cómo se interpretan los criterios del Código de Conducta, qué garan-

⁷⁶⁸ Según los datos publicados por el SIPRI, entre 1990 y 2016 Italia ha autorizado y llevado a cabo transferencias internacionales de armas por un total de 9.901 millones de dólares, mientras que en el mismo periodo España ha exportado armas por 8976 millones de dólares. Los países hacia los cuales se ha exportado mayormente son, en el caso de las armas italianas, Turquía, Bangladesh, EAU, Arabia Saudí, Tailandia, India y Brasil. Con respecto a España, se han enviado armas de gran envergadura principalmente hacia Australia, Egipto, Malasia, Arabia Saudí, Oman y México.

tías existen de que la venta no tendrá un impacto negativo no deseado en el país de destino o en un tercero, y por qué se deniega una licencia de exportación»⁷⁶⁹.

Sin embargo, con respecto al caso italiano datos recientes publicados por Eurostat y por el instituto nacional de estadística italiano (ISTAT), demuestran de forma preocupante “il permanere di consistenti forniture di tipo militare a paesi in zone di conflitto, un forte incremento delle esportazioni di munizionamento ma anche di armi leggere ai paesi del Medio Oriente e il persistere di spedizioni di armi semiautomatiche alle forze dell’ordine e a corpi di sicurezza di regimi autoritari internazionalmente riconosciuti per le reiterate violazioni dei diritti umani”⁷⁷⁰.

La existencia de unas graves criticidades relativas a los niveles de transparencia con respecto a las autorizaciones a la exportación de armas y a los sistemas de control previsto por las normativas internacionales tanto en Italia como en España está confirmado por otro informe periodico elaborado por el Small Arms Survey. Se trata del *Transparency Barometer*, un índice que toma en consideración los informes nacionales de exportación de armas convencionales, el envío de informes al registro de Armas convencionales de NN.UU., así como al UN Commodity Trade Statistics Database⁷⁷¹. Se trata, por tanto, de un informe que tiene como objetivo la difusión de informaciones sobre la cantidad, la precisión y la utilidad de los datos publicados por los Estados y por tanto no asegura sobre su veracidad.

Sin embargo, analizando la periodicidad de la publicación de estas informaciones, así como su accesibilidad, claridad y el número de autorizaciones a la exportación expedidas y de las que han sido rechazadas, nos puede igualmente proporcionar informaciones útiles a la identificación de elementos críticos que vulneran la eficacia de los sistemas de control existentes y por tanto que pueden suponer un obstáculo a la realización del ODS16.

Aunque las exportaciones de España e Italia se diferencian en especial modo por su objeto (según distintas fuentes en el caso español de hecho se exportan en su mayoría armas pesadas, mientras que en el otro las armas pequeñas y ligeras⁷⁷²), algunos elementos críticos que se han observado son relativamente parecidos y pueden plantear respuestas similares. De hecho, los dos paí-

⁷⁶⁹ GONZÁLEZ BUSTELO, M., “La nueva ley de comercio de armas en España: una oportunidad única”, ARI nº 34/2007, Real Instituto Elcano, 12 de marzo de 2007, pág. 3.

⁷⁷⁰ Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e le Politiche di Sicurezza e Difesa - Brescia (OPAL), “Nuovo lieve calo delle esportazioni italiane di armi, ma cresce l’export verso il Medio Oriente”, nota de prensa, 25 de noviembre de 2017.

⁷⁷¹ Small Arms Survey, *The Transparency Barometer*, listado de los informes anuales disponibles desde: www.smallarmssurvey.org

⁷⁷² *vid.* nota 614

ses se colocan en este índice en una posición de codo con codo, Italia con un coeficiente de transparencia de 15.75 y España 15.50⁷⁷³.

Este primer elemento se puede considerar en sí un dato positivo, si consideramos que el país que obtiene la mejor *performance* en 2017 es Alemania, con un coeficiente de 20.25. No obstante, si se desglosan los diferentes sectores que se han tenido en consideración para la elaboración de este índice, se pueden notar muy fácilmente algunos sectores que se han tomado en consideración para llevar a cabo este análisis han obtenido una valoración muy crítica, mientras que otros cumplen suficientemente con lo estándares internacionales de transparencia.

En particular modo, tanto Italia como España han obtenido una puntuación muy preocupante con respecto a la claridad de la información proporcionada sobre las autorizaciones a las transferencias de armas, así como en relación a los destinatarios finales de las mismas y de los envíos, o bien, en el caso de España, sobre la exhaustividad de la información sobre los tipos y modelos de armas objeto de transacciones, sobre el destino y/o el origen de las armas que transitan por el territorio español. En cambio, Italia ha demostrado tener unos estándares muy preocupantes con respecto a la información ofrecida sobre los motivos por los cuales se han rechazado (o no) las transferencias⁷⁷⁴.

A la luz de esta situación que deja espacio tanto a críticas sobre el nivel de implementación de la normativa internacional y de derechos humanos, como a posibilidades de cambio para cumplir con la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible, el compromiso gubernamental que se ha manifestado hasta el momento es extremadamente limitado.

De hecho, desde el resumen de la relación anual enviada desde la Presidenza del Consiglio dei Ministri hacia el Parlamento sobre las exportaciones, importaciones y tránsito de armas en 2016⁷⁷⁵, sabemos que en el último año “è stato compiuto uno sforzo di semplificazione delle diver-

⁷⁷³ El índice de transparencia elaborado por el Small Arms Survey tiene el objetivo de evaluar la transparencia de los distintos países con respecto a su exportación de armas pequeñas, y se basa en informes nacionales de exportación de armas, incluidas las contribuciones nacionales al Informe Anual de la UE sobre gastos militares así como el the South Eastern and Eastern European Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons; e informes enviados al Registro de NN.UU. de Armas Convencionales. Como se explica en la descripción del proyecto « The Transparency Barometer uses the following seven categories for the overall points distribution: (i) timeliness, (ii) access and consistency, (iii) clarity, (iv) comprehensiveness; (v) deliveries, (vi) licences granted, and (vii) licences refused. These categories assess promptness and consistency in reporting (categories i–ii), clarity and comprehensiveness (iii–iv), and the level of detail provided on actual deliveries, licences granted, and licences denied (v–vii). La puntuación se calibra en un arco de 0 a 25.

⁷⁷⁴ Small Arms Survey, *The Transparency Barometer 2017*.

⁷⁷⁵ Según lo establecido en el art. 5, comma 1 de la Legge 185 de 1990 (artículo modificado por el Decreto Legislativo 105 de 2012), el Presidente del Consiglio dei Ministri tiene la obligación de enviar al Parlamento dentro de 31 de marzo de cada año, una relación sobre las operaciones autorizadas y sobre las que se han realizado a lo largo del año anterior. En la misma relación el Jefe del Gobierno tiene que incluir, según lo establece el comma 2 de la misma disposición, las relaciones de los Ministerio de asuntos exteriores, de interior, de defensa, de economía y del desarrollo económico que resumen las actividades de su competencia recogidas en la Legge 185/1990.

se procedure [di autorizzazione all'esportazione]. Pur nel rispetto della normativa, l'obiettivo è quello di coniugare una crescente efficienza del servizio pubblico che delle società, a tutto vantaggio della competitività degli operatori sui mercati internazionali". Sin embargo, aunque la documentación presentada es voluminosa (más de 1400 páginas), es sorprendente el hecho de que los derechos humanos se mencionen solamente una vez, y de forma especialmente genérica en el marco de la introducción. Asimismo, se considera no solamente preocupante sino grave el hecho de que en la relación no se incluye información sobre el número de autorizaciones que se han denegado y los motivos que han llevado (si ha habido casos) a estas decisiones.

Asimismo, hay que poner en relieve el problema de la escasa calidad de los datos ofrecido por ISTAT y recogidos en el documento del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento. El reciente caso de las autorizaciones otorgadas por la UAMA (Unità per l'autorizzazione dei Materiali d'Armamento)⁷⁷⁶ a la empresa RWM Italia Spa constituye un ejemplo evidente de como en esta comunicación, que representa la única oportunidad para que el poder legislativo pueda ejercer una efectiva supervisión de la labor del gobierno en este tema, no se recojan la cantidad de materiales exportados, y tampoco se citen informaciones sobre los productores y utilizadores finales de los materiales militares enviados.

En concreto, en el documento relativo al año 2016 se hace referencia a una serie de exportaciones de material para uso militar hacia Arabia Saudi que generan graves preocupaciones con respecto a su conformidad con respecto al TCA. En efecto, los datos citados en la documentación no ofrecen ninguna descripción sobre los tipos de material exportado ni sobre los destinatarios pues los análisis sobre los tipo de armas exportados y los países que han recibido estos materiales se tratan de forma separada, impidiendo relacionar estos dos elementos. Sin embargo, en el Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen, publicado a finales de enero de 2017, se certifica el descubrimiento de restos de bombas inertes que presentan un código de reconocimiento que las relaciona precisamente con la empresa RWM Italia utilizadas por parte de las fuerzas gubernamentales saudíes en territorio yemení⁷⁷⁷, donde desde 2015 se están verificando una serie de violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario de extrema gravedad, y ante la total inacción de la Comunidad Internacional. Además, ulteriores pruebas que confirmarían el origen italiano de estos artefactos explosivos han aparecido en distintos medios de comunicación y han

⁷⁷⁶ Esta Unidad, establecida por la Legge 185/90, ha sido reformada en 2012 por el Decreto Legislativo n.105 de 22 de junio de 2012 y es la autoridad nacional competente para la expedición de las autorizaciones a la exportación de armas y de material de defensa.

⁷⁷⁷ Consejo de Seguridad, *Informe final del Grupo de expertos sobre el Yemen*, 27 de enero de 2018, pág. 173.

sido objeto de una interrogación parlamentaria ante la cual el Ministro de Asunto Exteriores confirmó que efectivamente se habían expedido autorizaciones para la exportación de bombas hacia el Reino Saudí, aún reafirmando su total conformidad con la Legge 185/1990⁷⁷⁸.

Esta referencia a la actualidad resulta no solamente útil porque enmarca el análisis que se ha desarrollado hasta el momento sobre el sistema de autorización de las exportaciones de armas en el ordenamiento jurídico italiano, sino también porque pone en evidencia como en la actualidad la aplicación de la normativa presenta lagunas que afectan de forma grave a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y a las que es urgente poner remedio si Italia quiere cumplir con el TCA y avanzar hacia el cumplimiento del ODS 16.

Paralelamente, y en el mismo sentido, también desde España en los últimos años se han autorizado y se han llevado a cabo una serie de exportaciones de armas en evidente violación de lo establecido en el TCA que el país ratificó junto con otros países en abril 2014. En efecto, no solamente desde 2015 hasta 2017 el export de armas hacia el reino saudí ha alcanzado la cifra de 650 millones de euros⁷⁷⁹, sino que, según registra el SIPRI, España ha sido el 4º exportador de armas hacia el país en el bienio 2013-2015, solamente tras EE.UU., Reino Unido y Francia⁷⁸⁰. Más recientemente, entre octubre 2016 y julio del año siguiente, en el puerto de Bilbao se han cargado 312 contenedores de material explosivo con destino a Jeddah, Arabia Saudí⁷⁸¹. Estas transferencia de armas, cuya legalidad es extremadamente discutible en los términos anteriormente analizados, ha sido confirmadas por el gobierno español⁷⁸².

Estos hechos ponen en evidencia la criticable aplicación que se ha estado realizado de los sistemas de autorización previstos por la Ley 53/2007, así como de la normativa europea e internacional por lo que respecta a España. Además, ya se ha mencionado anteriormente el grave obstáculo a la transparencia que supone la aplicación sistemática de la Ley de Secretos Oficiales que se utiliza para clasificar la información sobre las autorizaciones y las exportaciones de armas. Esta práctica se

⁷⁷⁸ Camera dei Deputati, Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3/02584 del 26 de octubre de 2016, seduta n. 699.

⁷⁷⁹ Amnistía internacional, FundiPau, Greenpeace, Oxfam Intermón, *Armas sin control*, op. cit., pág. 14.

⁷⁸⁰ SIPRI Arms Transfers Database.

⁷⁸¹ Amnistía internacional *et alii*, *ibidem*, pág. 10.

⁷⁸² En 2017, las exportaciones de armas autorizadas ascendieron a más de 21.500 millones de euros y el importe de las exportaciones realizadas superó los 4.652 millones de euros. Entre las operaciones más controvertidas por su impacto en los Derechos Humanos se sitúan la exportación de armas pequeñas y ligeras y otros tipos de armas, piezas, municiones y repuestos a Israel, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Egipto, Irak, Túnez, Brasil, Colombia, EE.UU., Perú, Filipinas, Paquistán, Ghana, Kenia, Turquía, Ucrania. *vid.* Amnistía Internacional, *Análisis de las exportaciones españolas de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso en 2017*, 25 de junio de 2018.

basa en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 12 de marzo de 1987, que incluye las actas de la JIMDDU dentro de los documentos secretados, y por tanto impide la supervisión por parte del Parlamento y de la sociedad civil sobre la labor del Gobierno. Esta situación no ha experimentados cambios tras la aprobación de la Ley de Transparencia 19/2013 y por tanto nos encontramos delante de una circunstancia tan oxidada como preocupante.

Ahora bien, a la luz de este diagnóstico de los retos que actualmente afectan al sistema de autorización y control del comercio y tránsito de armas desde y por Italia y España, el objetivo principal de este trabajo es proporcionar una serie de propuestas de medidas concretas, medibles y que tocan todos las áreas más críticas que se han identificado en los casos de estudio analizados. Se trata, en definitiva, de presentar unas hipótesis para la aplicación del ODS16 en su meta 16.4 tanto en Italia como en España, con el objetivo alimentar el debate político sobre la necesidad de elaborar programas de cumplimiento de la Agenda 2030 en todos los sectores incluidos en las mismas. De hecho, se ha visto que hasta el momento el Objetivo 16 sigue siendo uno de los menos prioritarios en las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible.

Como se ha puesto en evidencia en el curso de este Capítulo, el contenido del ODS16 tal como se negoció en 2015, solamente está dirigido a reducir el flujo ilícito de armas a nivel internacional, y por tanto no hace especial referencia a ninguna categoría de armas sino que se trata de una medida muy genérica. Sin embargo, como ya se ha puesto en evidencia anteriormente, las armas pequeñas y ligeras, debido a su facilidad de transporte y de uso, son las armas que más que otras son objeto de tráfico, y por tanto consideramos indispensable que, a la hora de elaborar un plan de implementación nacional en este ámbito, se incluyan medidas enfocadas en estas armas.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, en particular modo en el caso italiano, la exportación de armas de pequeño calibre constituye una porcentaje muy relevante de las exportaciones *made in Italy* y no obstante la legislación italiana no las somete al mismo régimen de control establecido para los suministros militares contemplados por la Legge 185/90. En efecto, las armas de doble uso están reguladas por otra normativa, la Legge ordinaria 110/75, que sin embargo, y como justamente nota COLAFELICE, tiene como objetivo la tutela del orden nacional interno y la reducción de las importaciones de estos dispositivos⁷⁸³.

⁷⁸³ COLAFELICE, A., “La legislazione italiana sulle armi leggere e di piccolo calibro” en *Dossier “Disarmo: se vuoi la pace prepara la pace”*, Università degli Studi di Padova, Centro per i Diritti Umani, 2010.

Esta disposición no introduce ningún control sobre las exportaciones que en cambio sí están incluidas en la disciplina internacional del TCA, y por tanto se puede afirmar que actualmente la normativa italiana sobre el control de armas se basa en la dualidad entre armas de guerra y armas de

Ahora bien, considerando no solamente el rol de gran exportador de armas pequeñas y ligeras que tiene Italia a nivel internacional, sino también el hecho de que desde el año 2009 el gobierno italiano no envía el informe anual al Registro de Naciones Unidas sobre las Armas Convencionales (UNROCA), así como la obligación a implementar y respetar las disposiciones sobre controles de exportación de armas contenidas en el TCA, resulta evidente la necesidad de incluir metas nacionales que pongan remedio a estas graves criticidades.

En efecto, no se trataría de un experimento aislado, puesto que Alemania en marzo 2015 ha adoptado una nueva serie de principios para la exportación de armas pequeñas y ligeras⁷⁸⁴ y, con el mismo objetivo de acabar con la proliferación de armas de estas categorías, ha introducido un objetivo nacional relacionado con el ODS16, que está dirigido explícitamente a reforzar los controles sobre las armas, en particular modo sobre las armas pequeñas⁷⁸⁵. En este contexto, es especialmente interesante reflexionar sobre el indicador y la meta que el gobierno alemán se ha puesto para cumplir con este objetivo, puesto que hasta el momento resulta ser uno de los pocos ejemplos de apropiación nacional del ODS16, además en el contexto europeo.

Sin tener la pretensión de ofrecer un relato exhaustivo sobre el sistema de control sobre las exportaciones de armas en la República Federal de Alemania, cabe solamente poner en evidencia como los dos nuevos principios para la exportación de armas pequeñas y ligeras, por un lado el *new for old principle* y por el otro la creación de controles post-envío⁷⁸⁶, pueden suponer un ejemplo de apropiación nacional positiva de la Agenda 2030 y, en concreto, del ODS16. En concreto, el indicador que el gobierno alemán ha fijado para medir el avance hacia la meta es el indicador 16.2, que mide el número de proyectos para asegurar, registrar y destruir las armas pequeñas y ligeras lleva-

⁷⁸⁴ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *2015 Military Equipment Export Report*, Berlin, junio 2016, pág. 10 y ss.

⁷⁸⁵ Gobierno Federal de Alemania, *German Sustainable Development Strategy*, nueva versión 2016.

⁷⁸⁶ Según la descripción ofrecida por el Ministerio alemán de economía y de la energía, el principio *new for old* prevé que «the state recipient of small arms and light weapons must commit to destroying the old weapons which it discards in view of the new delivery. If no “old” weapons are to be replaced, but rather a credible need for addition weapons met, the principle “New, destroy when discarded” is applied». En cambio, la creación de sistemas de control post-envío se ha puesto en marcha en julio 2015 de forma experimental. Según se afirma, además de los controles previos, se van a introducir proyectos pilotos de 2 años para verificar si determinados tipos de armas exportadas por empresas alemanas se encuentra en posesión del usuario final indicado en la solicitud de autorización. El no respecto de la declaración sobre el usuario final produciría la exclusión del país de destino para nuevas transferencias de armas hasta que el problema no se haya solucionado.

dos a cabo por Alemania en regiones afectadas, en especial modo en el Sahel africano y en la zona de los Balcanes y en Europa oriental.

Resulta llamativo el hecho de que la meta establecida en la estrategia nacional es de 15 proyectos al año, aunque en el mismo documento se aclara que esta meta ya se cumplió en 2012 y en 2015. En cambio, no se establecen metas que prevean cambios legislativos como los que se han propuesto con respecto a Italia y España. Evidentemente, hay también que considerar que la legislación alemana en tema de comercio de armas, así como su implementación y respeto de la normativa internacional, es entre las mejor valoradas a nivel mundial⁷⁸⁷.

En este contexto, otro ejemplo relevante es la estrategia elaborada por Suiza, que tiene un enfoque sensiblemente diferente. De hecho, tiene como especial objetivo la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras y está dirigida principalmente a promocional la ratificación de los instrumentos jurídicos para luchar contra el tráfico de armas, como el TCA, así como de otras iniciativas de tipo diplomático como la Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo o bien de cooperación internacional⁷⁸⁸. Se trata, hay que aclararlo, de una estrategia que no tiene sus raíces en la aprobación de la Agenda 2030, pues lleva renovándose desde el año 2008. Sin embargo, como se pone en evidencia desde el Gobierno suizo, las conexiones entre los dos programas son evidentes.

En definitiva, esta breve reflexión sobre otros programas nacionales relacionados más o menos abiertamente a la implementación de la Agenda 2030 y a su meta 16.4 tiene como objetivo sacar a la luz ejemplos de apropiación nacional que pueden servir de ejemplo a los casos de estudio en análisis, Italia y España. Aunque estos dos países estén afectados por problemáticas diferentes y peculiares de su propio ordenamiento jurídico nacional y del tejido económico y empresarial que los compone, es evidente que la puesta en marcha de planes nacionales de actuación es un elemento indispensable para que la Agenda 2030 pueda tener los resultados esperados.

En este sentido, el diagnóstico que se ha elaborado sobre el caso italiano y español, ha permitido en primer lugar la identificación de las áreas más críticas con respecto a los temas relativos al ODS16 y, en particular, a la lucha contra los flujos ilícitos de armas. Posteriormente, se ha llevado a cabo la elaboración de propuestas de metas e indicadores nacionales para ambos países, y resumidas en el siguiente cuadro, las cuales tienen el objetivo de ofrecer un ejemplo del abanico de

⁷⁸⁷ Alemania se ha ubicado en la primera posición en el Transparency Barometer elaborado por el Small Arms Survey en 2017 y 2016, y en segunda posición detrás de Suiza en 2014 y 2013.

⁷⁸⁸ *vid.* Confederazione Svizzera, Dipartimento federale degli affari esteri, *La lotta internazionale contro il commercio illegale e l'uso abusivo di armi leggere e di piccolo calibro. Strategia della Svizzera 2017-2020*, Berna, junio de 2017.

posibilidades que, aun en un área todavía muy poco explorada como los objetivos de desarrollo relacionados con la limitación del comercio de armas, pueden implementarse en la actualidad.

Como se puede observar, para el objetivo estratégico común de cumplir con la normativa internacional relativa a la lucha contra el tráfico de armas y a su comercio para la fecha de conclusión de la Agenda de Desarrollo Sostenible, se han desglosado tres prioridades. La primera de ella se basa en potenciar los niveles de transparencia y de control público de las transferencias de armas en conformidad con la normativa interna. La segunda, en cambio, consiste en impulsar el respeto de las obligaciones jurídicas y políticas internacionales relativas a la lucha contra el tráfico y el comercio ilícito de armas, a través de una presentación de informes mayormente puntual y sistemática, así como mejorando significativamente el sistema de valoración del impacto sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y aplicando el enfoque de género a la hora de autorizar las transferencias de armas. Por último, se ha incluido un eje prioritario relativo a la elaboración y financiación de proyectos de cooperación internacional dirigidos a acabar con la proliferación de armas ligeras y pequeñas, a través del empoderamiento de las comunidades locales y en particular en contextos de post-conflicto.

Propuestas de Objetivos nacionales sobre comercio de armas para la implementación de la meta 16.4

Objetivo estratégico	Prioridades	Indicadores
Para 2030 Italia y España cumplen con la normativa internacional en materia de comercio de armas y garantizan que no se contribuya a facilitar o cometer graves violaciones de DDHH y de DIH	A) Garantizar niveles de transparencia adecuados y un control parlamentario efectivo	<ul style="list-style-type: none"> • (A.1) El Parlamento realiza un verdadero control sobre las actividades de exportación y de tránsito de armas y, en casos especialmente relevantes, el Parlamento puede ejercer un control previo de las solicitudes de autorización. • (A.1.2) España: Mejorar el nivel de detalle de los informes gubernamentales y Reforma de la Ley de Secretos Oficiales para permitir la publicación de las actas de la JIMDDU. • (A.1.2) Italia: inclusión, dentro de la relación al Parlamento <i>ex Legge 185/90</i>, de datos completos relativos a la cantidad de armas y a los destinatarios de las exportaciones y autorizaciones.

Objetivo estratégico	Prioridades	Indicadores
	B) Respeto de las obligaciones jurídicas y políticas	<ul style="list-style-type: none"> • (B.1) Se presentan informes completos, exhaustivos, puntuales y de calidad para todos los programas de seguimiento de los tratados internacionales y para los acuerdos políticos que así lo prevean (en particular modo el TCA, UNROCA etc.). • (B.2) El sistema de autorización de las exportaciones incluye una valoración completa del impacto en los DDHH y de género. • (B.2.1) España: Aplicar de forma estricta la Ley 53/2007 mejorando los análisis previos a las autorizaciones y estableciendo sistemas de seguimiento y verificación del uso final. • (B.2.2) Italia: Incluir información sobre los países de destino en el informe anual sobre el TCA; establecer sistemas de seguimiento y verificación del uso final.
	C) Acabar con la proliferación de armas pequeñas y ligeras.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar X proyecto al año de recolección y eliminación de las armas, en especial modo de las armas pequeñas y ligeras, y/o de control de los arsenales en contextos de post-conflicto; • Italia: Elaborar un sistema de control previo a la exportación de armas pequeñas y ligeras; Retomar el envío del informe anual al UNROCA,

3. Género y sector privado: nuevos enfoques y actores para la implementación y seguimiento de la lucha contra el comercio ilícito de armas en el marco de la Agenda 2030.

Las novedades técnicas y formales de la Agenda 2030, sobre las que a lo largo de este proyecto de investigación se ha hablado largo y tendidamente, siguen alimentando el interés de la comunidad académica internacional⁷⁸⁹. Como es bien sabido, se trata de elementos que marcan un fuerte cambio de percepción con respecto a conceptos como el desarrollo, la seguridad y la sostenibilidad, sobre todo a nivel político, y que pueden llevar también a una nueva configuración de estos conceptos en el ámbito jurídico internacional.

En este sentido, dos de los sectores en los que se pone mayormente en evidencia el nuevo enfoque de desarrollo sostenible que la Comunidad Internacional ha parecido querer adoptar a través de la Agenda 2030 son seguramente la transversalización del enfoque de género en todos los ODS y de las Agendas relacionadas, así como un llamamiento para la participación activa en la implementación de las mismas por parte del sector privado y no solamente por los gobiernos, tal como se verificó en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Con respecto al primer punto, hay que recordar que se trata del principal resultado de la fuerte labor de incidencia de las organizaciones feministas y de derechos humanos, que han impulsado de forma sin precedentes la inclusión de un verdadero enfoque de género dentro de la Agenda, obteniendo exitosamente la superación de la visión limitada y conservadora expresada en los ODM. En efecto, la idea que se ha logrado afirmar tras el proceso de negociación se basa en la necesidad de no limitarse a la elaboración de unos meros objetivos y metas para medir los avances hacia el desarrollo y empoderamiento de las mujeres. En cambio, se ha generado un amplio y sólido consenso con respecto a la importancia de transversalizar el enfoque de género en todos los objetivos y metas negociados a nivel internacional, así como en las estrategias nacionales que han sido y serán elaboradas a nivel interno.

Por otro lado, tanto desde las instituciones de NN.UU. como, aunque con más recelos, desde la sociedad civil organizada, se ha instado de forma decidida la participación del sector privado en cuanto actor imprescindible de la gobernanza global. El nuevo enfoque que se ha afirmado supone,

⁷⁸⁹ *vid.*, entre otros, FERNÁNDEZ LIESA, C., MANERO SALVADOR, A. (eds.), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Pamplona, 2017; WEBER, H., «Politics of ‘Leaving No One Behind’: Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda», en *Globalizations* 14, n.º 3, 2017, pp. 399-414; WINKLER, I. T., Y SATTERTHWAIT, M. L., «Leaving No One behind? Persistent Inequalities in the SDGs», en *The International Journal of Human Rights* 21, n.º 8, 13 de octubre de 2017, pp. 1073-97.

de hecho, que las grandes empresas tienen que asumir los costes sociales de su actividad y modificar sus políticas para que se conformen con los principios de sostenibilidad ambiental, con los derechos humanos y, más en concreto, con la nueva Agenda 2030.

Además, es evidente que un gran número de empresas, tanto grandes como PYMEs, han decidido tomar un papel activo y asumir públicamente su compromiso con los ODS no solamente desde el punto de vista de su contribución a la financiación, sino también desde sus políticas y definición de objetivos empresariales. En este sentido, parece haberse producido un cambio significativo con respecto a lo sucedido con los ODM que, sin embargo, no parece haber contagiado sectores como la industria de armas y de tecnología de defensa.

Más allá de esta premisa necesaria, el objetivo que aquí se persigue es profundizar las implicaciones que estos nuevos enfoques pueden tener en la lucha contra la proliferación de armas y reflexionar sobre qué ulteriores metas se pueden poner en marcha para que, por un lado se adopte un verdadero enfoque de género también en este ámbito. Por el otro lado, también hay que reflexionar sobre el papel que en este sentido puede ser jugado también por el sector privado, considerando que, junto con los gobiernos, se trata del actor que más alimenta el comercio de armas y que por tanto no puede ser obviado.

3.1 La aplicación del enfoque de género en las transferencias de armas: objetivos transversales y ejes para su implementación.

La relación causal entre proliferación de armas y violencia de género ya ha sido objeto de una breve análisis en los capítulos anteriores y sobra repetir que, sobre todo con respecto a las armas pequeñas y ligeras, quien la posee, fabrican, venden y usan suelen ser, en la gran mayoría de los casos, hombres. Por tanto, «pese a que los datos disponibles apoyan la extendida creencia de que las víctimas más directas de la violencia causada por las armas de fuego son hombres, especialmente jóvenes, las mujeres sufren esta violencia desproporcionadamente, dado que casi nunca son compradoras, propietarias o usuarias de dichas armas»⁷⁹⁰.

La violencia de género relacionada con el uso de armas de fuego se realiza tanto en el contexto de violencia en el ámbito familiar, como de violencia callejera relacionada con bandas armadas, o bien de violencia ejercida por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Asimismo, la gravedad y la sistematicidad de estos fenómenos aumenta de forma dramática en situaciones de

⁷⁹⁰ Amnistía Internacional, IANSA, Oxfam Intermón, *Los efectos de las armas en las vidas de las mujeres*, 2005, pág. 11.

conflictos, donde el cuerpo de las mujeres y de las niñas son campo de batalla entre las distintas facciones.

Sin embargo, esta conexión, aunque confirmada por los hechos, no se ha contemplado en ninguno de los instrumentos políticos o normativos de regulación del tema hasta la conclusión del TCA. De hecho, éste no solamente es el único instrumento universal jurídicamente vinculante en materia de comercio de armas, sino que también es el primer régimen jurídicamente vinculante que establece una conexión entre este fenómeno y la violencia de género. Hasta el momento de su entrada en vigor, las únicas normativas existentes eran de tipo regional o nacional y preveían solamente una valoración genérica del impacto sobre los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario a la hora de autorizar una exportación de armas.

Esta novedad se puede considerar principalmente como el resultado de una fuerte campaña de incidencia política que las organizaciones feministas y de protección de los derechos humanos pusieron en marcha durante las negociaciones del tratado y, sin embargo, hasta el momento este área no ha sido todavía objeto de investigación sistemática y relevante. De hecho, las fuentes en este tema son escasas y se limitan a subrayar el gran éxito que ha supuesto la entrada de la violencia de género en la agenda de seguridad humana y de derechos humanos durante los últimos años⁷⁹¹. No obstante, este paso se enmarca en un proceso de inclusión de la perspectiva de género en instrumentos políticos internacionales relativos a temas de seguridad que se origina a principio de los años 90.

En este sentido, tanto la Declaración de Viena de 1993 como la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000) reconocen la violencia de género como una violación de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario e instan a los Estados a combatir estos fenómenos, sobre todo en situaciones de conflicto⁷⁹². Es más, la Resolución 1325 (2000) reconoce el papel que las mujeres pueden y tienen que jugar en los procesos de construcción y promoción de la paz, así como de la seguridad internacional, y hace un llamamiento a los gobiernos no solamente para que velen para la seguridad de las mujeres y de las niñas y sino también para que se promuevan su participación y su liderazgo en los procesos de *peace building*.

En este contexto, el análisis de las relaciones entre desarme y enfoque de género se ha centrado de forma preponderante en las armas pequeñas y ligeras, puesto que, como se ha mencionado

⁷⁹¹ *vid.* GREEN, C., *et alii.* «Gender-Based Violence and the Arms Trade Treaty: Reflections from a Campaigning and Legal Perspective». *Gender & Development* 21, n.º 3 (noviembre de 2013): 551-62; WILPF, *Gender-based Violence and the Arms Trade Treaty*, 2015. Accedido desde: www.reachingcriticalwill.org

⁷⁹² *cf.* Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, par. 38; Consejo de Seguridad, Res. n. 1325 (2000).

anteriormente, son los dispositivos que más frecuentemente se utilizan para infligir violencia de género, tanto en situación de paz como de guerra y especialmente por parte de las parejas de las víctimas. Este patrón, común tanto en países industrializados como en desarrollo, pone en evidencia el hecho de que se trata de un problema absolutamente universal. Además, dado que la mayoría de casos de violencia se verifica en el entorno familiar, en este sector la distinción entre armas lícitas o ilícitas pierde de significado. Además, hay que considerar que las armas de fuego, en muchos contextos sociales en países industrializados y en desarrollo, se relacionan con una cierta idea dominante de masculinidad que hace que sean unos dispositivos con un marcado papel en la construcción de la identidad de género⁷⁹³.

Por todo lo anterior, es indispensable ampliar la reflexión sobre este tema e instar para que se aplique un verdadero enfoque de género con respecto al tráfico y comercio de armas pequeñas y ligeras dentro de la Agenda 2030, así como en los planes nacionales de implementación que vaya más allá de lo prescrito en la meta 16.4. En este sentido, puede resultar particularmente inspiradora la Resolución del Consejo de Seguridad 2117 (2013), primera toma de postura de este órgano sobre las armas pequeñas y ligeras, en la que se reconoce por primera vez la relación entre las armas pequeñas, la igualdad de género y los derechos humanos.

Más concretamente, esta Resolución, además de recopilar las graves consecuencias del tráfico ilícito y el uso indebido de estos dispositivos y sus efectos desproporcionados contra las mujeres y las niñas, adopta un enfoque positivo instando «a los Estados Miembros, a las entidades de las Naciones Unidas y a las entidades intergubernamentales, regionales y subregionales a que adopten nuevas medidas para facilitar la participación plena y significativa de la mujer en todos los procesos de formulación, planificación y aplicación de políticas para combatir y erradicar la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos»⁷⁹⁴.

Además, la Resolución de seguimiento 2220 (2015), que se centra en el tráfico ilícito, en la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de las armas pequeñas, insta a una mejora del sistema de coordinación interna de NN.UU. y promueve la implementación de embargos de armas, también a través de la adopción de medidas para la correcta gestión y la eliminación segura de estos dispositivos, así como de las municiones. Pero lo más relevante, para nuestro análisis, es la profundización que se hace en cuando al impacto de género del tráfico ilícito de armas, en particular a tra-

⁷⁹³ cf. UNODA, *Gender Perspectives on Small Arms*, briefing note, 2001; FARR, V. et alii (eds.), *Sexed pistols...*, op. cit..

⁷⁹⁴ Consejo de Seguridad, Resolución 2117 (2013), pár. 12.

vés de la recomendación de aumentar la cantidad y la calidad de los datos recolectados. Asimismo, el Consejo pide que se refuerce el papel de las mujeres en la toma de decisión y en la realización de los proyecto de campo para el control de las armas ligeras⁷⁹⁵.

En este sentido, algunas de las estrategias nacionales elaboradas para dar actuación a la Resolución 1325 “Mujer, paz y seguridad” parecen ir en la misma dirección. En algunas, entre otros objetivos, se incluyen objetivos específicos para la lucha contra las armas pequeñas y ligeras, o bien intervenciones para fomentar el liderazgo y la participación de las mujeres en los programas de desarme o de lucha contra el tráfico ilícito, o como la ratificación y efectiva implementación por parte del mayor número de Estados posible del TCA⁷⁹⁶.

Todo lo anterior no es nada más que una serie de ejemplos o áreas en las que consideramos que se pone en evidencia la necesidad y también la posibilidad de adoptar un enfoque de género en la lucha contra la proliferación de armas y el mercado ilícito. Como se ha visto, estas propuestas han sido elaboradas tanto los movimientos e identidades sociales como los Estados, y en contextos directamente o indirectamente relacionados con la Agenda 2030.

En definitiva, se pueden considerar propuestas genéricas que todos los países, en el límite de sus capacidades, pueden asumir, y en especial manera los países industrializados y contemporáneamente exportadores de armas como Italia, España y otros Estados de la Unión Europea. Por tanto, son tres las áreas de intervención principales que podemos identificar y que reúnen el objetivo de avanzar hacia la realización no solamente de la meta 16.4, sino también del ODS 5 sobre igualdad de género, así como hacia la ya citada Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

En primer lugar, y si nos centramos en la necesidad de eliminar la victimización que las armas provocan especialmente en las vidas de las mujeres y de las niñas, es indispensable reforzar la implementación con enfoque de género del TCA. Es decir, a la hora de valorar las transferencias de armas y para dar cumplimiento con lo establecido en el art. 7 del mismo tratado, los órganos gubernamentales encargados de expedir las autorizaciones tienen que considerar por separado y con es-

⁷⁹⁵ *Ibidem*, pár. 18.

⁷⁹⁶ Dos ejemplos significativos en este sentido se encuentran en los Planes Nacionales de Acción para implementación de la Resolución 1325 en el periodo 2017-2022 de Filipinas y Alemania. En el primer caso, en el marco del punto de acción 10 “Preventive mechanisms and early warning systems in place for women and girls to avert conflict-related violence”, se incluye un punto sobre armas pequeñas y ligeras (10.3 “Initiatives to address the proliferation of small arms and light weapons, including in the context of peace agreements [...] are strengthened”. En Plan Nacional elaborado por el gobierno de Alemania, en cambio, se hace referencia a la problemática de las armas pequeñas y ligeras en el ámbito de las iniciativas dirigidas a integrar de forma sistemática el enfoque de género dentro de las políticas de prevención de conflictos, crisis y de violencia. En concreto, se pone el objetivo de “continuation of measures to prevent the proliferation of small arms and to combat the illegal trade in small arms, taking a gender perspective into account. Gender-specific issues are integrated, especially regarding women in small arms control”. Esta documentación está disponible en la web: <http://peacewomen.org/member-states>.

pecial atención el impacto de género que la solicitud de exportación conlleva y no incluirla en una genérica valoración de impacto sobre los derechos humanos. En este sentido, parece confirmar la necesidad de un análisis específico y profundizado del impacto de género el dictado del pár. 4 del art. 7 del TCA, en el que se insta a que los Estados parte tengan en cuenta el riesgo de que las armas convencionales se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños.

En este sentido, desde la sociedad civil se ha elaborado una serie de propuestas muy novedosas e fundamentadas que van en esta dirección y que tienen como elemento más interesante la inclusión de una serie de preguntas o de criterios para efectuar una evaluación de riesgos que tenga presente las cuestiones de género⁷⁹⁷. Estas propuestas se basan, por un lado, en promover investigaciones sobre la existencia de patrones o casos generalizados de violencia de género en los países de destino de y, por otro lado, en realizar una valoración relativa al marco legislativo de protección y prevención de violencia de género y sobre su nivel de implementación. A todo ello, además, se tendría que añadir una valoración más global sobre dinámicas sociales relativas a los equilibrios de género, como «the sex-based division of labour and access and control of resources within society; an understanding of the gender relations in the country [...]; as well as a review of the social, economic, and political power dynamics»⁷⁹⁸.

Hay que recordar que en la plantilla del primer informe de aplicación del TCA que, aun no siendo obligatoria, casi todos los Estados parte adoptaron, incluía un apartado en el que los Estados podían aportar de forma voluntaria informaciones sobre el sistema de evaluación nacional de las solicitudes de exportación, así como de los criterios adoptados⁷⁹⁹. Pese a ello, con exclusión algunos casos muy limitados⁸⁰⁰, la gran mayoría de los Estados parte no han hecho público si considera la existencia de actos de violencia de género como un criterio adicional para rechazar o autorizar una transferencia de armas.

Por tanto, la adopción de un enfoque de género en la implementación del TCA por parte de los Estados está lejos de haberse realizado, y el panorama actual no es muy alentador. Sin embargo,

⁷⁹⁷ *vid.* WILPF, *Gender-based Violence and the Arms Trade Treaty*, octubre 2015.

⁷⁹⁸ *Ibidem*, pág.8.

⁷⁹⁹ Todos los informes iniciales, así como los informes anuales que los Estados quieran hacer públicos pueden consultarse en la web: www.thearmstradetreaty.org

⁸⁰⁰ Los países de han mencionado tener en cuenta el riesgo de facilitación o ejecución de actos de violencia de género a la hora de evaluar una autorización de exportación son: Reino Unido, Japón, Serbia y República de Macedonia (entonces FYRM). Hay que evidenciar que algunos de estos países decidieron adoptar una plantilla diferente que la que el Secretariado había elaborado, y utilizaron un formato elaborado por el SIPRI, que sí incluía específicamente una pregunta sobre la adopción de un criterio sobre violencia de género.

aunque no exista una norma que prevea como obligatoria una evaluación del riesgo de graves violaciones de derechos humanos motivadas por cuestiones de género, este tipo de práctica tendría que ponerse en marcha no solamente por las motivaciones que se han evidenciado anteriormente, sino también porque significaría la transversalización de la cuestión de género tal como definida en la Conferencia de Pekín en un sector hasta el momento impermeable a este tipo de análisis.

Por otro lado, no hay que olvidar el papel fundamental que se ha reconocido a las mujeres en los contextos de construcción de la paz. Como se ha visto, la Resolución 1325 (2000) ha no solamente reconocido este protagonismo sino que también ha instado a que este papel sea reafirmado y promocionado en todos los programas de la prevención y la resolución de los conflictos, y en la construcción y la consolidación de la paz. En concreto, se instaba a impulsar la participación de las mujeres en todas las tomas de decisiones en los procesos de resolución de conflictos, como negociaciones, misiones de paz.

Por otro lado, como es bien sabido, una fase a menudo necesaria, según el contexto político y social del conflicto, es el proceso de desarme y desmovilización, ámbito en los que la perspectiva de género puede aplicarse tanto en el ámbito de las fuerzas combatientes como en la población civil. En cada caso, la participación de mujeres en la definición de políticas y programas en estos dos ámbitos se ha reconocido como valiosa e indispensable para la construcción de una paz sostenible e inclusiva, como reconocido asimismo por la Asamblea General de NN.UU.⁸⁰¹.

Esta conexión está plenamente recogida en el ODS 16 y por tanto es especialmente decepcionante no encontrar metas e indicadores relativos a cuestiones de desarme en las cuales poder aplicar un enfoque de género. Frente a esta situación, la definición de programas nacionales de implementación de la Agenda 2030 con mayor alcance es indispensable.

En particular, son especialmente deseables metas nacionales que contemplen la financiación y puesta en marcha de proyectos de recolección y destrucción de armas pequeñas y ligeras, así como de programas de educación de formación en el ámbito del desarme y contra el tráfico de armas, liderados por mujeres. Un ejemplo en este sentido lo ofrece la estrategia de Suiza contra el tráfico de armas convencionales, ya mencionada anteriormente, que contempla, aún en términos genéricos, la promoción de la inclusión de mujeres en los proyectos y actividades de control de las armas pequeñas y ligeras⁸⁰².

⁸⁰¹ Asamblea General, Res. n. 65/69. La mujer, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos, 8 de diciembre de 2010.

⁸⁰² Confederazione Svizzera, *Strategia della Svizzera 2017-2020*, op. cit., pág. 20.

Otro eje que consideramos fundamental para incluir en estrategias de implementación de la meta 16.4 aplicando el enfoque de género, es la promoción de mejores sistemas de control relativos a la propiedad de armas por parte de civiles. De hecho, y como es bien sabido, la mayoría de los crímenes de violencia de género están facilitados por el uso o la amenaza de uso de armas pequeñas y ligeras. Por tanto, conjuntamente con medidas para reducir el tráfico ilícito de estas armas, es preciso introducir mejores normativas, e indicadores su implementación, teniendo en consideración que la falta de regulación (o de implementación de la misma) de posesión por parte de civiles de armas pequeñas puede considerarse como incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones establecidas por el Derecho Internacional. De la misma manera, es imprescindible que, a la hora de otorgar licencias para el porte y posesión de armas de fuego, se excluyan todo los solicitantes que tengan antecedentes de violencia de género o, en caso de denuncias, las licencias se suspendan de forma cautelar o definitiva si hubiese una sentencia definitiva.

En definitiva, consideramos que estos ámbitos pueden constituir los ejes alrededor de los cuales es posible elaborar metas que permitan aplicar el enfoque de género al abanico de problemas que están relacionados con las transferencias de armas, independientemente de su legalidad. Obviamente, se trata de una clasificación esquemática que no tiene el objetivo de incluir todas las interconexiones entre la meta 16.4 y su impacto de género. De hecho, el objetivo de este foco es principalmente poner en evidencia las potencialidades que la aplicación del enfoque de género puede aportar a la implementación de la Agenda 2030 y, junto con ello, profundizar el debate sobre las implicaciones en los derechos humanos de las transferencias de armas.

3.2 El papel del sector privado en la implementación de la meta 16.4: las distintas responsabilidades de la industria armamentística y del sector financiero

En muchos sentidos el nuevo milenio se puede considerar como el comienzo de una nueva era en el panorama político internacional, y en consecuencia también en el debate jurídico, dominada por la entrada en escena de forma radical de los actores no estatales⁸⁰³. Esta nueva circunstancia ha generado la puesta en discusión del esquema normativo internacional basado en el sistema de Westphalia, y en particular de la vinculación que estos nuevos actores tendrían con las obligaciones

⁸⁰³ *vid.*, entre otros, BALLESTEROS MOYA, V., *Actores No Estatales y Responsabilidad Internacional Del Estado*, Barcelona, Bosch, 2016; BIANCHI, A. (ed.), *Non-state actors and international law*, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT, Ashgate Pub. Co, 2009; ABELLÁN HONRUBIA, V. et al., *La Incidencia De La Mundalización En La Formación y Aplicación Del Derecho Internacional Público Los Actores No Estatales : Ponencias y Estudios*, Barcelona, Bosch, 2008; FOCARELLI, C. (ed.), *Le nuove frontiere del diritto internazionale: attori non statali, spazio virtuale, valori fondamentali e governo multinazionale di territori*, Perugia, Morlacchi, 2008.

en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario codificadas por los Estados⁸⁰⁴.

Además, hay que recordar que la categoría de actores no estatales une entidades que se relacionan de forma muy diferente con el entorno social y económico actual, pues allí encontramos tanto empresas multinacionales y los grupos financieros altamente internacionalizados, organizaciones no gubernamentales, como organizaciones de tipo criminales que también operan en un espacio transnacional, en particular a través de actos de terrorismo, y con objetivos políticos más o menos definidos.

En este contexto, hay que considerar que el protagonismo del sector privado no se limita a su participación en la elaboración de instrumentos de *hard* o *soft law*, sino que también se configura como uno de los autores de ilícitos internacionales y de violación de los Derechos humanos. Como justamente afirma FERNÁNDEZ LIESA, «[e]n la actualidad muchas amenazas a los derechos humanos no vienen siempre de los Estados, directamente, cuando de actores no estatales y de la incapacidad o de la falta de voluntad de los Estados de controlarlos. Esto ha llevado a que se plantee cada vez más la cuestión de la *aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la esfera privada* y que se desee un cambio de concepción de la tradicional visión de los derechos humanos en la relación Estado-particulares»⁸⁰⁵.

Hasta la fecha, la intervención de la Comunidad internacional se ha movido de forma poco sistemática. Sin embargo, en el ámbito de las empresas privadas se han tomado pasos tímidos pero significativos, impulsados por un lado por los comités de protección de los Derechos Humanos⁸⁰⁶ y, por otro lado, promocionados por la ONU a través de su Secretario General de entonces Kofi Annan. En particular, a principio de los años 2000, a través del nuevo concepto de Responsabilidad Social

⁸⁰⁴ Sobre este tema, *vid.* BERMEJO GARCÍA, R., «Las empresas transnacionales como actores y sujetos potenciales en la sociedad internacional», en Barranco, C., Celador, O., Vacas Fernández, F. (coords.), *Perspectivas actuales de los sujetos de derecho*, Colección Peces-Barba, no 2, Departamento de Derecho internacional, filosofía y eclesiástico, UC3M, 2012; BALLESTEROS MOYA, V., *Actores no estatales y responsabilidad internacional del Estado*, Barcelona, 2016; SASSÒLI, M., «Actores no estatales y desafíos para el Derecho internacional humanitario», en *Revista Española de Derecho Internacional* 68, n.º 2 (1 de junio de 2016): 313-20; TIHOLAZ, M., *Accountability Under Human Rights Law of Non-State Actors*, 2010; ABELLÁN HONRUBIA, V., Y BONET, J. (eds.), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del derecho internacional público*, Barcelona, 2008; FOCARELLI, C., (ed.) *Le nuove frontiere del diritto internazionale: attori non statali, spazio virtuale, valori fondamentali e governo multinazionale di territori*, Perugia, 2008; ALSTON, P., (ed.) *Non-state actors and human rights*, Collected courses of the Academy of European Law, v. 13/3. Oxford; New York, 2005.

⁸⁰⁵ FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R., «Transformaciones del Derecho internacional...», *op. cit.*, pág. 75.

⁸⁰⁶ *vid.* Observación general no 5, de 2003 sobre las medidas de aplicación de la convención sobre derechos del niño, de 27-XI-2003, pár. 42; Observación general n 31. Naturaleza de las obligaciones impuestas a los Estados por el Pacto, 26-V-2004, pár. 4.

de Corporativa (RSC)⁸⁰⁷ organizaciones como Naciones Unidas y la OECD se han encaminado hacia la integración de las empresas en el discurso sobre el desarrollo sostenible y los derechos humanos⁸⁰⁸

En este contexto, un hito lo marcó en el año 2000 la difusión por parte del Secretario General del *Global Compact*, un documento que reúne una serie de principios tanto sobre la violación de derechos humanos como la complicidad en estos actos por parte de las empresas. Según sus promotores, adherir a estos principios sería un camino igualmente provechoso para las empresas, dado que «[b]y incorporating the Ten Principles of the UN Global Compact into strategies, policies and procedures, and establishing a culture of integrity, companies are not only upholding their basic responsibilities to people and planet, but also setting the stage for long-term success»⁸⁰⁹.

No se trata, muy evidentemente, de un instrumento normativo, sino, según las palabras de uno de sus principales arquitectos, de «un foro de aprendizaje», un «paradigma de lo voluntario» que tenía el objetivo de fomentar prácticas socialmente responsables por parte de las empresas en un contexto que en cambio estaba siendo caracterizado por los procesos de desregulación y privatización del mercado por parte de los gobiernos⁸¹⁰.

Los principios que estaban recogidos en el Global Compact, genéricos y no muy sorprendentes, quedan fuera de lo jurídicamente relevante⁸¹¹ y que tenían como objetivo responsabilizar las empresas sobre su impacto social e incrementar su sensibilidad en cuatro macro-áreas: derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anti-corrupción. Se trata, sin duda, de una de las iniciativas más relevantes a nivel global para llevar la RSC en la agenda internacional, aunque las opiniones sobre su real operatividad han sido muy variadas⁸¹² y que se enmarca en un debate internacional más amplio al que se sumaron también importantes organizaciones no gubernamentales⁸¹³.

⁸⁰⁷ Para una definición de Responsabilidad Social Corporativa (o de Empresa, o empresarial), cf. DAHLSTRUD, A., «How Corporate Social Responsibility Is Defined: An Analysis of 37 Definitions», en *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 15, n.º 1, enero de 2008, pp. 1-13; García, I. A., López Mato, L., y Sylvester, R. G., «Responsabilidad social empresarial. Su contribución al Desarrollo Sostenible» en, *Revista Futuros* 17, 2007, pág. 17 y ss.; CARROLL, A. B., «Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct», en *Business & Society* 38, n.º 3, septiembre de 1999, pp. 268-95.

⁸⁰⁸ *vid.* entre otras publicaciones oficiales, OECD, *Corporate Social Responsibility: Partners for Progress*, 2001; OACNUDH y United Nations Global Compact, *Embedding Human Rights in Business Practice I y II*, 2004 y 2007.

⁸⁰⁹ Texto extraído de la web oficial del Global Compact: www.unglobalcompact.org

⁸¹⁰ RUGGIE, J. G., *Solamente negocio?: multinacionales y derechos humanos*, Barcelona, 2014, pp. 24 - 25.

⁸¹¹ LAU, CUBIE L.L., *et alii*, «United Nations Global Compact: The Unmet Promise of the UNGC», en *Social Responsibility Journal*, vol. 13, n. 1, 6 de marzo de 2017, pág. 50.

⁸¹² *Ibidem*, pág. 51; cf. asimismo RUGGIE, J. G., *Solamente negocio? ..., op. cit.*, pág. 25 y ss.

⁸¹³ Amnistía Internacional, *Human rights principles for companies*, 1998.

Aunque el desarrollo del Global Compact no estaba, en su génesis, relacionado directamente con la implementación de los ODM, la aparición casi contemporánea de estos dos programas no se puede considerar únicamente una coincidencia. Sin embargo, la creación de canales de comunicación entre los dos proyectos no fue inmediata y las primeras consideraciones sobre las conexiones entre Global Compact e ODM no aparecieron que después de 2010⁸¹⁴. Fue partir de ese momento cuando NN.UU. intentaron difundir el mensaje de que el sector privado podía impulsar, conjuntamente con los sistemas de donación y cooperación internacional tradicionales, la realización de los ODM.

Pese a ello, en aquel momento el sector privado se quedó más bien al margen del proceso de deliberación y de creación de la agenda global para el nuevo milenio. Las explicaciones del porqué de esta falta de participación se han centrado por un lado en los escasos niveles de confianza en el sector privado por parte la Comunidad Internacional y, por el otro, en el desinterés dominante que las empresas estaban demostrando convertirse en actores globales responsables y capaces de participar en la gobernanza mundial.

En cambio, el llamamiento que se ha realizado durante la fase de elaboración de la Agenda post-2015 y durante su fase operativa ha sido mucho más directo y probablemente no tiene precedentes, por lo que se puede afirmar con cierta seguridad que el sector privado ha logrado transmitir sus posturas con respecto al alcance y al arquitectura que, desde su punto de vista, nueva agenda y los ODS tendrían que tener⁸¹⁵. De la misma manera, el número de análisis sobre esta nueva faceta del mundo empresarial en la definición y actuación de programas de desarrollo de alcance mundial ha sido notable, hasta identificar en la transición entre ODM y ODS un verdadero cambio de paradigma.

De hecho, muy acertadamente GNEITING opina que en esta fase se le ha atribuido al sector privado no solamente el papel de promotor del desarrollo en calidad de herramienta, tal como se había planteado durante los años 80 y 90, especialmente a través de las liberalizaciones del mercado, sino sobre todo el papel de actor y promotor del desarrollo. De esta forma, los grandes grupos empresariales transnacionales, que ya concentran la gran mayoría del comercio mundial, han tenido

⁸¹⁴ United Nations Global Compact, *Innovating for a Brighter Future. The Role of Business in Achieving the MDGs*, Nueva York, 2010.

⁸¹⁵ *vid.* United Nations Global Compact World Business Council for Sustainable Development, *Joint Report to the High-Level Panel on the UN Post-2015 Development Agenda*, 2013; GNEITING, U., Oxfam America, “The Private Sector and the SDGs-Implications for Civil Society”, en *2017 State of Civil Society Report*.

la oportunidad de hacer llegar su influencia política y promover la adopción de metas dentro de los ODS que estuvieran en línea con las prioridades empresariales⁸¹⁶.

Sin embargo, y para volver al tema central que se ha estado analizando, es decir el comercio y tráfico de armas, resulta necesario aclarar dos elementos. Por un lado, a diferencia de otros sectores industriales como la construcción o la producción y transformación de alimentos, la industria de defensa está escasamente representada dentro de los grupos que han suscrito el Global Compact. Es más, si están presentes varias empresas franceses como EADS, Thales y Safran y, en menor medida, españolas, como ISDEFE, en cambio ninguna empresa italiana de producción de armas hasta el momento ha decidido suscribir esta serie de principios⁸¹⁷.

Por el otro lado, también hay que considerar que determinados sectores se han quedado al margen del creciente interés por la RSC. Según HALPERN *et alii*, la industria de defensa, junto con otros sectores como la industria tabacalera y la del alcohol han sido excluidos por las investigaciones sobre RSE por motivos principalmente éticos e ideológicos. En este sentido, los autores critican a BYRNE cuando afirma que la industria de defensa incumple con la RSE tanto con respecto a su impacto ambiental negativo, así como por las violaciones de derechos humanos que facilita, por especulación y abuso de sus estrechos lazos con el poder político⁸¹⁸.

En realidad el análisis del autor es mucho más profunda y se basa en una argumentación de tipo filosófico-político muy acertada, según la cual la excepción de RSC que se hace a la industrial de defensa está relacionada con el concepto de soberanía del Estado, por lo que es difícil aceptar que una industrial de defensa (supuestamente “nacional”) pueda estar involucrada en actividades no éticas⁸¹⁹.

Sin embargo, se trata de una asunción de marca hobbesiana es equívoca o, por lo menos, anacrónica, en primer lugar porque los beneficiarios de esta empresa no son precisamente los ciudadanos que necesitan de protección, sino empresas privadas. En segundo lugar, las armas producidas también entran en posesión de actores no estatales, y por tanto la lógica westphaliana que justifica la exclusión de esta industria de la RSE está refutada. Además, ya se ha hecho amplia referencia al impacto negativo que las armas, especialmente las pequeñas y ligeras, tienen en el disfrute de

⁸¹⁶ GNEITING, U., *ibidem*.

⁸¹⁷ Se ha consultado el database de los participantes al Global Compact en fecha de 13 de abril de 2018.

⁸¹⁸ HALPERN, BARTON *et alii*, «Products That Kill and Corporate Social Responsibility: The Case of U.S. Defense Firms», en *Armed Forces & Society* 38, n.º 4, octubre de 2012, pág. 605.

⁸¹⁹ BYRNE, E. F., «Assessing Arms Makers' Corporate Social Responsibility», en *Journal of Business Ethics: JBE; Dordrecht* 74, n.º 3, 2007, pág. 202.

los derechos humanos y de la seguridad humana, por lo que es evidente que la responsabilización social de este sector ya no se puede obviar.

Frente a esta evidencia, es un elemento sin duda positivo la participación de algunas empresas de la industria de defensa dentro del Global Compact, aunque su número es bastante más reducido si se compara con otros sectores, y solamente están presentes empresas localizadas en un número reducido de países grandes productores de armas. En efecto, hoy en día solamente encontramos cuatro empresas españolas, de las cuales una es una PYME⁸²⁰, mientras que ninguna empresa italiana todavía ha decidido participar a este proyecto.

Es cierto que, a la hora de elaborar un análisis sobre los distintos matices de la RSE en la industria de defensa, la interpretación de los mismos en términos de blanco y negro no contribuye a avanzar en la comprensión de sus vastas implicaciones, pues en este ámbito más que en otros una cierta flexibilidad teórica es necesaria. Solo hay que tener en cuenta el hecho de que una misma arma puede ser utilizada conformemente a la ley por los cuerpos y fuerzas de seguridad, o bien de forma ilícita por los mismos o por terceros. De la misma manera, herramientas que es sí no se pueden considerar como armas, según el contexto político y social, pueden asumir el papel de instrumentos de violación de derechos humanos⁸²¹.

Por otro parte, también hay que considerar otro sector empresarial que, aún de forma indirecta, tiene implicación con la industria de defensa y cuya implicación con la RSC está más asentada y resulta menos problemática desde el punto de vista ontológico: el sector bancario. De hecho, varios estudios han hecho pública la relación que varios institutos financieros y bancos tienen con la industria militar y de defensa, a través de financiaciones o bien de la inclusión en fondos de inversión, y que alimentan la producción de armamentos legales y no legales⁸²².

En este contexto, la controversia pública que han producido dichos estudios ha hecho que distintas instituciones financieras desarrollaran políticas para definir su relación con la industria armamentística, con el particular objetivo de evitar conexiones con la producción y exportación de armas ilegales o especialmente controvertidas como las minas antipersonales, municiones en raci-

⁸²⁰ Las empresas en cuestión son Nomasa Innova, Aciturri Aeronautica, ISDEFE - Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., y ITP Aero.

⁸²¹ HALPERN, BARTON *et alii*, «Products That Kill...», *op. cit.*, pág. 608.

⁸²² Con respecto a la financiación de las armas nucleares, *vid.* Pax, ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons), *Don't Bank the Bomb. A Global Report of the Financing of Nuclear Weapons Producers*, 2018; sobre municiones de racimo *vid.* Pax, *Worldwide investments in Cluster Munitions: a Shared Responsibility*, publicación anual, última ed. en mayo 2017; sobre España, *vid.* CALVO RUFANGES, J., *Banks and Arms: Explosive Investments. A Ranking of the Spanish Arms-Funding Banks*, Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs, Barcelona, marzo 2012; sobre Italia, *vid.* FISAC-CGIL TOSCANA, *Boom Economy: banche, armi e paesi in conflitto*, ; BONAIUTI, C., BERETTA, G. (eds.), *Finanza e armamenti. Istituto di credito e industria militare tra mercato e responsabilità sociale*, Pisa, 2010.

mo, químicas y/o nucleares⁸²³. Hay que considerar, además, que muchos bancos en los últimos años han suscrito el Global Compact, aunque también en este caso solamente está presente un banco italiano, y que los bancos españoles que están más gravemente implicados en la financiación de la industria de defensa, como BBVA y el Banco Santander, todavía no han dado este paso.

Lo que es evidente es que, más allá de la admirable labor de investigación que lleva a cabo para evidenciar y criticar la íntima relación entre el sector bancario y la industria armamentística, CALVO adopta un enfoque pacifista que considera cualquier apoyo financiero a este sector como no ético *per se*. En consecuencia, no se preocupa de identificar medidas o propuestas para aplicar el concepto de RSC al sector financiero, y se limita a la necesidad, desde el punto de vista del consumidor financiero, de adoptar un punto de vista crítico a la hora de elegir su banco.

En cambio, analistas italianos de referencia en la investigación sobre comercio de armas, no dudan en identificar ámbitos de intervención. En su opinión, sería necesaria una intervención tanto legislativa como de auto-reglamentación del sector bancario italiano para mejorar los niveles de transparencia relativos a su implicación en la industria de defensa. No se trataría, como bien aclaran, de perseguir la transparencia como un fin en sí mismo, sino de recuperar los niveles de transparencia que caracterizaban el ordenamiento italiano en este sector desde 2006 y que se han progresivamente ido reduciendo a lo largo de los últimos años. Actualmente, de hecho, la escasez de información no permite reconstruir de forma completa la cadena de operaciones que llevan a la exportación de armas y por tanto limita fuertemente el control del poder legislativo sobre las autorizaciones a la exportación de armas por parte de empresas italianas⁸²⁴.

Además, no hay que olvidar que precisamente la transparencia es uno de los ejes presentes en el ODS 16 (concretamente, en la meta 16.6) y, al mismo tiempo, constituye una de las líneas para la implementación del mismo sugeridas por el programa SDG Compass, un proyecto dentro del Global Compact para apoyar las empresas en la armonización de sus estrategias con los ODS. En este contexto, y a título de ejemplo, se sugieren una serie de acciones para que el sector privado pueda contribuir a alcanzar el objetivo que consideramos ser especialmente apropiadas para el sector que se está analizado. En efecto, se insta a que las empresas «[c]ommit to and implement conflict-sensitive, lawful and transparent operational policies and practices[...]» y, por otro lado,

⁸²³ CALVO RUFANGES, J., «Fake Corporate Social Responsibility against the financing of arms», en *Economía de Defensa - Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, 23 de noviembre de 2012.

⁸²⁴ BERETTA, G., BONAIUTI, C., BORTOLOTTI, F., «Conflitti, armi e istituti di credito. Il giro del mondo dei paesi acquirenti», en ISAC-CGIL TOSCANA, *Boom Economy...*, *op. cit.*, pág. 149.

«[c]onduct risk and impact assessments to identify and mitigate risks of contributing to corruption, violence and conflict [...]»⁸²⁵.

Ahora bien, el enfoque que aquí se quiere adoptar está basado en el Derecho Internacional y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que, más allá de las valoraciones éticas y personales, se entiende que no se puede considerar ilícito un sector que, por un lado, puede operar conformemente con el marco jurídico internacional y, por el otro, tiene un papel muy relevante a la hora de proporcionar sistemas y herramientas legales y útiles para mantener los niveles de seguridad necesarios para el disfrute de todos los derechos humanos.

En este sentido, el paso que este sector puede dar para moverse de una lógica basada únicamente en los beneficios y asumir su propia responsabilidad social sería sin duda el fin de la financiación de armas ilegales o de armas legales destinadas a un uso ilícito en los términos establecidos por la normativa internacional (especialmente por el TCA y los Principios Rectores). Para cumplir con este objetivos, Amnistía Internacional recomienda, por un lado, el desarrollo de sistemas internos de control de implementación de este compromiso y, por el otro, la imposición de requisitos contractuales para vincular asimismo clientes y vendedores⁸²⁶.

Se trataría, por tanto, de medidas independientes de una intervención legislativa en este sentido y que podrían aplicarse independientemente de que el estado donde esté basada la actividad del banco haya suscrito o no determinadas obligaciones internacionales en tema de comercio de armas, pues en todo caso los institutos financieros siguen teniendo determinadas responsabilidades relativas al impacto de su actividad sobre los derechos humanos.

Este tipo de responsabilidad están ya recogidas en los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, presentados al Consejo de Derechos Humanos de NN.UU. en 2011 por el Representante Especial del Secretariado General John Ruggie, en los que se detallan los tres pilares sobre los que se basa el «marco para Proteger, Respetar y Remediar» que ya había sido presentado al Consejo con anterioridad.

Por un lado, se reconoce que es el Estado la institución que tiene la obligación de proteger contra las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, y eso mediante la adopción de medidas tanto legislativas, como políticas y jurídicas. Por otro lado, sin embargo, se reconoce una responsabilidad independiente de las empresas, que están llamadas a actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos de terceros y para hacer frente a las consecuencias negativas.

⁸²⁵ SDG Compass, Example of key business actions and solutions, SDG 16. Accedido desde: sdgcompass.org

⁸²⁶ Amnistía Internacional, *Banks, Arms and Human Rights Violations*, enero 2016.

tivas sobre los derechos humanos con las que estén implicadas. Por último, se establece la necesidad de que las víctimas puedan disponer de mecanismos de reparación eficaces, sean judiciales o no judiciales⁸²⁷.

Como es evidente, los Principios Rectores en ningún caso se pueden considerar fuente de nuevas obligaciones jurídicas, pues se posicionan en una tierra de nadie entre lo obligatorio y lo voluntario. Esto se ve ejemplificado por la aclaración sobre el estatus jurídico de los Principios Rectores publicadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en la que se afirma que las empresas tendrían que considerar siempre el riesgo de causar o contribuir a graves abusos de derechos humanos como una cuestión de cumplimiento legal. En cambio, la Oficina reconoce que «they clarify and elaborate on the implications of relevant provisions of existing international human rights standards, *some of which* are legally binding on States»⁸²⁸.

En este contexto, como es bien sabido, la responsabilidad penal de empresa para vinculación con graves abusos de derechos humanos no está reconocida uniformemente en los ordenamientos nacionales y no está recogida en el derecho internacional penal. Se trata, de hecho, de un ámbito en la necesidad de una armonización es cada vez más urgente, considerando que este sector, que como se ha demostrado en los últimos años puede afectar prácticamente al espectro completo de los derechos humanos y tiene un impacto especialmente grave en aquellos países con gobernanza débil, tenga que rendir cuentas⁸²⁹.

Ahora bien, si trasladamos estas peticiones en el corto plazo y en el marco de la Agenda 2030, las iniciativas que se pueden tomar para que las empresas, tanto productoras de armas como las instituciones financieras implicadas en su financiación, contribuyan a la realización el ODS 16 pueden ser de vario tipo. Por un lado se puede imaginar una intervención de tipo legislativo (como la introducción en el código penal la responsabilidad penal de empresa para graves abusos contra los derechos humanos) para implementar en el ámbito nacional.

⁸²⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas John Ruggie*, 21 de marzo de 2011.

⁸²⁸ ACNUDH, “Frequently asked questions about the Guiding principles on business and human rights”, 2014.

⁸²⁹ cf. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Representante Especial John Ruggie*, op. cit.; Amnistía Internacional, *Banks, Arms and Human Rights*, op. cit.; ZERK, J., *Corporate liability for gross human rights abuses. Towards a fairer and more effective system of domestic law remedies*, ACNUDH, 2012.

CONCLUSIONES

Desde el momento de su aprobación, la Agenda 2030 se ha estado celebrando en todos los foros, políticos, sociales y académicos, como un acontecimiento histórico con un potencial realmente revolucionario. Desde un cierto punto de vista sería difícil opinar lo contrario, en particular si se comparte la idea de un desarrollo basado en la interdependencia de los DDHH, en la sostenibilidad ambiental y, en definitiva, diferente de la que estuvo resumida en sus predecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, los ODM han sido al mismo tiempo *nêmesis*, debido a sus limitaciones y visión enfoque paternalista, neoliberal y conservador, y también inspiración, porque la experiencia de movilización pública y política que a través de ellos se consiguió sigue siendo una referencia imprescindible.

Esta herencia ambivalente hace que en la nueva Agenda global para el Desarrollo Sostenible coexistan elementos generalmente considerados como los puntos de fuerzas de los ODM y, al mismo tiempo, una visión del desarrollo claramente más compleja y amplia que responde a las exigencias de un entorno socio-político y económico sustancialmente diferente y todavía cambiante con respecto al de finales del siglo XX. Estas premisas se han quedado inevitablemente reflejadas no solamente en el contenido de la Agenda, sino también en las tipologías de negociaciones utilizadas para su formulación.

Pese a ello, el nuevo enfoque recogido en la Agenda 2030 aporta una visión del desarrollo que no es inédita, sino tiene el valor añadido de unificar los aportes más recientes y relevantes que se han desarrollado tanto en el ámbito de Naciones Unidas como de la investigación y de las Organizaciones de la sociedad civil y aplicarlo a un programa global. Se trata, por tanto, de un proyecto no vinculante y con un alcance nunca visto antes, que une medidas muy distintas sobre fomento económico, mejora social y lucha contra la contaminación y el cambio climático.

En este contexto, la inclusión del enfoque de seguridad dentro de la Agenda es uno de estos elementos que confirman la visión multi-dimensional del desarrollo que representa la Agenda 2030, que refleja la evolución que el mismo concepto de seguridad ha experimentado desde la conclusión de la confrontación bi-polar y que se ha producido de forma especial una toma de conciencia general sobre el impacto de la proliferación y tráfico de las armas pequeñas y ligeras en el desarrollo y en los Derechos humanos.

Todo ello, junto con ulteriores elementos como las valoraciones autocríticas que se hicieron en seno a las Naciones Unidas sobre las dificultades que obstaculizaron los avances hacia los ODM, o bien la incidencia política de algunas Organizaciones No Gubernamentales y movimientos sociales, llevó a la inclusión de un Objetivo de Desarrollo Sostenible (el ODS16) que está pensado para implementar medidas para mejorar los niveles de seguridad que afectan a las comunidades y, en consecuencia, al desarrollo sostenible. De esta forma, se han establecido metas dirigidas a la reducción de distintos tipos de violencia, pero también para luchar contra fenómenos criminales transnacionales, así como para impulsar a nivel nacional el buen gobierno, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Ahora bien, tras la labor de investigación que se ha llevado a cabo, es posible extraer una serie de conclusiones a nivel general sobre la transcendencia política y jurídica de la Agenda 2030, en particular con respecto al enfoque de seguridad que adopta, así como en relación a los problemas que habían demostrado sus predecesores los ODM. De la misma manera, teniendo en mente el hecho de que la Agenda se enmarca en una tendencia ya enraizada en Naciones Unidas de programas articulados en objetivos realizables y medibles, es preciso expresar algunas valoraciones sobre los mecanismos de medición que se han incorporado en la Agenda, y en particular sobre los sistemas de seguimientos previstos a nivel general y en especial modo para la meta 16.4, relativa a la lucha contra el tráfico de armas.

Por último, teniendo en consideración el hecho de que la Agenda 2030 incluye un claro llamamiento a las autoridades nacionales, regionales y locales para que se apropien de ella y establezcan sus metas de Desarrollo sostenible, se ha podido comprobar que la implementación a nivel nacional del ODS16 está siendo especialmente limitada, con pocos países que han elaborado metas propias sobre los temas allí recogidos. En este sentido, el caso de Italia y España no es ninguna excepción, pese al relevante papel de países exportadores de armas y al hecho de estar ambos vinculados al Tratado de Comercio de Armas.

Por todo ello, y a demostración de que es posible elaborar metas e indicadores nacionales también en un ámbito como el comercio de armas, en el que los antecedentes son extremadamente escasos, se han propuesto una serie de medidas centradas en el contexto jurídico de los dos países y enfocadas a mejorar los estándares y los procedimientos de autorización para que cumplan con la normativa internacional y especialmente con los criterios de respeto de Derechos Humanos, del Derecho Internacional humanitario y para la aplicación del enfoque de género.

- I. Se han identificado diferencias muy significativas en los procesos de elaboración de los dos programas tanto en el nivel formal, procedimental y en lo material. A diferencia de sus antecedentes los ODM, producto de una elaboración tecnocrática y no transparente, la organización de las negociaciones de la Agenda post-2015, sin duda ha tenido en cuenta los criterios de apertura y participación que se establecieron en Rio en 2012. Las negociaciones se han realizado tomando como referencia los foros sobre sostenibilidad medioambiental y se ha desarrollado de forma novedosa utilizando herramientas como la compartición de los escaños por distintos países, la organización de sesiones paralelas organizadas por *stakeholders* pertenecientes a la sociedad civil así como la asistencia técnica de personal especializado perteneciente al mundo académico o a las agencias especializadas de NN.UU.. De esta forma, se contribuyó a crear una atmósfera general de participación y diálogo que pudo romper con las tradicionales fracturas y facciones dentro de la comunidad internacional, lo que permitió la elaboración de una Agenda verdaderamente global, que la fase de negociaciones gubernamentales de tipo tradicional que se llevó a cabo posteriormente no logró alterar.
- II. En el plano material la nueva Agenda readapta la esencia del éxito de los ODM, es decir la identificación de unos pocos objetivos concretos para priorizar de forma coordinada a nivel internacional, ampliando el foco e incluyendo no solamente medidas de mejora social sino también de tipo ambiental y económico. Asimismo, se han tenido en cuenta las críticas que más duramente afectaron los ODM y que vertían en especial modo sobre su ser una Agenda elaborada de desarrollo elaborada sin la participación de aquellos países que habrían tenido que aprovechar de ella y, por el otro lado, en la ausencia de anclajes al marco jurídico internacional de protección de los Derechos Humanos.
- III. Tras casi tres años desde la ya célebre Resolución de la Asamblea General “Transformar Nuestro Mundo” la ola emocional que acompañó su puesta en marcha está perdiendo de intensidad y cada vez más se plantean dudas sobre su real efectividad, así como sobre los retos necesarios para el cumplimiento de los propósitos que encarna. En este sentido, está resultado evidente que los cambios que supone esta nueva Agenda tienen un alcance tan amplio que será posible ponerla en práctica solamente a través de profundas reformas del sistema socio-económico y, por tanto, con un compromiso gubernamental claro y definido, que probablemente es el elemento que más se echa en falta actualmente. La grave inestabilidad del panorama

ma geopolítico actual y el creciente proteccionismo han rápidamente remplazado el general clima de optimismo y confianza que se remarcó durante el largo proceso de negociación de la Agenda 2030 y de los ODS. Además, el nivel de compromiso de los gobiernos no está siendo homogéneo y las iniciativas promocionadas no parecen enmarcadas en un proyecto estratégico global sino que responden más bien a cuestiones de prioridad nacionales y por tanto no tienen un enfoque orgánico.

- IV. El sistema de seguimiento y rendición de cuentas de la Agenda 2030, que se realiza en el marco del Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, se está demostrando altamente ineficaz, limitándose a ser una especie de vitrina donde los Estados pueden compartir de forma voluntaria sus buenas prácticas y estrategias nacionales sin que a este se acompañe un verdadero debate o un procedimiento de rendición de cuentas eficaz. Por otro lado, considerablemente más activas en adaptar sus estrategias a la Agenda 2030 están siendo las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las ONGs para el desarrollo, que por otro lado están trabajando para mantener alto en nivel de atención de la opinión pública sobre estos temas, así como para monitorear la implementación de la Agenda en los territorios.
- V. La inclusión de elementos relativos a la promoción de la seguridad, del buen gobierno y del estado de Derecho es sin duda uno de los elementos más relevantes y novedosos de la Agenda, que se enmarca en un desarrollo teórico empezado con el fin de la guerra fría y que tiene sus orígenes en la elaboración de conceptos como la Seguridad y el Desarrollo Humanos. Sin embargo, la transmisión desde el plano teórico y programático al plano práctico está resultando especialmente complejo. Por un lado, los gobiernos y las NN.UU. están invirtiendo pocas energías, en comparación con otros puntos de la Agenda, para alcanzar el Objetivo 16, el cual ha sido formulado de forma problemática y por tanto sufre de unas metas genéricas y de una serie de indicadores débiles y parciales que dificultan su implementación. Además, hay que considerar que el contexto socio-político actual está siendo marcado por la utilización de temas securitarios para emprender recortes y limitaciones sin precedentes de los derechos humanos en todos los países, independientemente de los niveles de desarrollo económico. La retórica del odio y de la inseguridad se están afirmando en muchos países industrializados y, por consiguiente, los debates sobre promoción de derechos fundamentales, paz y desarrollo han perdido de popularidad y apoyo social a favor de medidas anti-terroristas, de políticas de seguridad ciudadana y de control de fronteras cada vez más restrictivas. En este contexto, la reafirmación de las vinculaciones que existen entre derechos humanos, seguridad y desarrollo

sostenible es urgente y necesario y, con esta óptica, la Agenda 2030 y el ODS 16 pueden ofrecer una herramienta útil en este sentido.

VI. A pesar de la oposición al ODS16 que algunos países lideraron durante las negociaciones de la Agenda 2030, así como con respecto a los indicadores presentados por la Agencia inter-institucional que se ocupó de esta tarea, la inclusión de una meta relativa a la lucha contra los flujos ilícitos de armas a nivel internacional no generó críticas significativas. Esto se explica por un lado por el general entendimiento de que se trata de un asunto de relevancia global con un impacto negativo ya ampliamente reconocido en el desarrollo, la seguridad global. Por el otro, hay que recordar que la meta 16.4 hace indirecta referencia a mecanismos de *soft law* como el Plan de Acción del año 2001, tiene un enfoque bastante limitado y no prevé ni una fecha para su cumplimiento ni un objetivo cuantitativo para alcanzar. Por tanto, si por un lado se hace hincapié en el impacto de la proliferación de armas sobre los niveles de desarrollo y la importancia de abordar el tema en una perspectiva global, al mismo tiempo está caracterizada por una formulación incompleta que pone en riesgo su impacto real. Dichas consideraciones confirman la debilidad del consenso político internacional sobre este asunto, por lo que la meta 16.4 comparte las mismas problemáticas de otros objetivos y metas más puntuales, es decir el no establecimiento de un plazo para su realización, la ausencia de indicadores de calidad y de distintos tipos, así como una definición estrecha que limita fuertemente su implementación.

VII. Frente a esta situación, y teniendo en cuenta el carácter flexible de la Agenda 2030 que aboga a la apropiación y adaptación de los ODS a nivel nacional, la valoración sobre los procesos de implementación de la Agenda 2030 en España e Italia pone en evidencia una situación crítica en ambos casos, y deja a España en un lugar quizás más lamentable. Si en Italia se ha dado un primer paso con la definición de una Estrategia nacional de implementación de la Agenda 2030, su traducción en planes de acción concretos está resultado especialmente lenta. Por el otro lado, frente a la inacción y al desinterés del gobierno central, varias entidades autonómicas del Estado español han abierto el camino y han elaborado estrategias autonómicas de implementación de la Agenda 2030. Finalmente, dos años después de la aprobación de la Agenda, el gobierno español creó el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, la cual todavía no ha producido documentos o planes de acción que se hayan hecho públicos.

VIII. Con respecto a la implementación de la meta 16.4 en los países exportadores de armas, se ha certificado que casos de “apropiación nacional” son todavía prácticamente inexistentes y

que no se prevén hasta la fecha medidas de implementación más allá de lo previsto en el ODS 16. Todo ello es especialmente preocupante si tenemos en consideración la contribución que la producción y comercio de armas de países como España e Italia está teniendo en situaciones de violaciones sistemáticas de Derechos Humanos en contextos como Yemen o en otras zonas del Oriente Medio y del Norte de África.

- IX. Con el objetivo de proponer una serie de metas para impulsar la aplicación de la meta 16.4 en Italia y España, se han identificado las vulnerabilidades principales que afectan a ambos ordenamientos jurídicos en tema de comercio de armas y para cada una de ellas se ha propuesto un objetivo de mejora, así como un indicador para su medición y seguimiento. Se trata, evidentemente, de problemas relativos no tanto a la necesidad de mejorar la normativa interna para adaptarla a los estándares del marco jurídico internacional y europeo, sino más bien a la necesidad de aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas. Esto se puede lograr mejorando la calidad de información relativas a las consideraciones previas a las autorizaciones para la exportación (en particular en materia de impacto sobre los Derechos Humanos), aumentando el papel de control de las asambleas parlamentarias y estableciendo sistemas de control post-venta en los países de destino. Además, considerando que la Agenda 2030, aun siendo universal, no deja de ser un programa de cooperación internacional, a la luz de decisiones tomadas en este sentido en otros países industrializados y exportadores de armas, se ha considerado la posible creación, dentro de la AOD, de proyectos relativos a la desmilitarización, desarme, control de arsenales y otras posibles intervenciones contra la proliferación de armas, especialmente pequeñas y ligeras, en los países en situación de post-conflicto o con altos niveles de violencia armada.
- X. Tratándose el comercio y el tráfico de armas de un sector ampliamente masculinizado, se ha puesto en evidencia la necesidad, dentro de los planes de implementación de la meta 16.4, de elaborar un estudio sobre los impacto de género, y de identificar medidas específicas para hacer frente a las vulnerabilidades que las mujeres sufren a causa de la exportación y uso indebido de armas, así como de reconocer el papel de liderazgo que las mujeres tienen que asumir dentro de sus comunidades en la lucha contra la proliferación de armas, contra la violencia de género y para la promoción y construcción de la paz.
- XI. Teniendo en cuenta el carácter abierto de la Agenda 2030 y su llamamiento a las contribuciones que todos los sectores de la sociedad pueden dar para la realización del desarrollo sostenible, no se ha podido obviar una reflexión sobre el papel que el sector privado puede ofrecer.

Ahora bien, se ha certificado que el compromiso con los ODS de las empresas que trabajan en el sector de defensa hasta el momento está siendo especialmente débil. Varios son los motivos que contribuyen a su falta de participación pero sin duda el hecho que de en muchos casos se trata de grandes empresas con cierto control gubernamental y por tanto vinculadas a las prioridades estratégico- militares de los mismos limita fuertemente sus posibles contribuciones. En cambio, el sector bancario, que actualmente demuestra una mayor vinculación con los programas internacionales de responsabilidad social de empresa como el Global Compact y, en determinados casos, ha puesto en marca cambios de políticas para interrumpir su contribución en la producción y comercialización de dispositivos de defensa o limitarla a determinados dispositivos legales o cuyo uso sea conforme con los estándares del Derecho internacional y del Derecho internacional humanitario. En este contexto, si por un lado las instituciones bancarias italianas han ido gradualmente reduciendo su relación con la industria de defensa, las mayores instituciones bancarias españolas siguen ampliamente vinculadas a este sector.

XII. En definitiva, tras la ola de ilusión que acompañó sus primeros pasos, el recorrido de la Agenda 2030 está sufriendo de las fluctuaciones del contexto político en el que se enmarca y existe un riesgo concreto de que, si no impulsada adecuadamente en un plazo relativamente breve, este programa podría razonablemente convertirse en una quimera. Por ello, es especialmente necesario que desde distintos foros, entre los cuales el académico, se produzcan hipótesis para promover la implementación de la misma. En este sentido, la perspectiva jurídica puede ofrecer una contribución significativa evidenciando las conexiones entre la Agenda 2030 y el marco jurídico internacional, en particular sobre Derechos Humanos, y los perfiles jurídicos de la misma. Se trata, evidentemente, de una labor que no es meramente estética: poner en relación las obligaciones jurídicas que están implícitamente incluidas en la Agenda es basar su existencia en el Derecho aunque no se trate en sí de un documento jurídicamente vinculante, y por tanto es velar para que su implementación sea acorde con el Derecho internacional.

CONCLUSIONI

Dal momento della sua approvazione, l'Agenda 2030 è stata riconosciuta come un avvenimento storico con un potenziale veramente rivoluzionario. Da un certo punto di vista sarebbe difficile affermare il contrario, in particolare se si condivide l'idea di sviluppo basato sull'interdipendenza dei Diritti Umani, sulla sostenibilità ambientale e su una concezione di sviluppo radicalmente diversa da quello che si era sintetizzato nel programma che ha preceduto l'Agenda 2030, ossia gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Ciò nonostante, gli Obiettivi del Millennio si sono presto configurati non solo come *nemesi* del nuovo programma, a causa delle loro limitazioni, della prospettiva paternalista, neoliberale e conservatrice che li caratterizzava, ma hanno anche incarnato la principale ispirazione dell'Agenda 2030. L'esperienza di mobilitazione pubblica e politica che si rese possibile attraverso quegli otto semplici obiettivi continua infatti ad essere ancora oggi un punto di riferimento imprescindibile.

Questa ambivalente eredità fa sì che nella nuova Agenda globale per lo Sviluppo Sostenibile coesistano elementi generalmente considerati come i punti di forza degli Obiettivi del Millennio e, allo stesso tempo, una visione dello Sviluppo certamente più complessa e ampia, la quale corrisponde alle necessità di un contesto socio-politico ed economico differente e instabile rispetto a quello che si presentava all'alba del XXI secolo. Queste premesse quindi si sono non solamente cristallizzate nel contenuto dell'Agenda, ma la loro eco si ritrova anche nei meccanismi e nelle tecniche di negoziazione usate per la sua approvazione.

Tuttavia, il nuovo approccio adottato nell'Agenda 2030 si incentra in una teorizzazione dello Sviluppo che non è inedita, bensì ha il valore aggiunto di fondere i contributi più recenti e rilevanti che si sono sviluppati tanto in seno alle Nazioni Unite come nell'ambito della Ricerca o delle Organizzazioni della Società Civile per applicarlo a un programma globale. Si tratta quindi di un progetto che, benché non vincolante, ha una portata senza precedenti in quanto unisce misure diverse per lo sviluppo economico, il miglioramento della protezione sociale e la lotta contro l'inquinamento e il cambiamento climatico.

In questo contesto, l'inclusione di una prospettiva relativa alla sicurezza nell'Agenda è senz'altro uno di quegli elementi che confermano la visione multi-dimensionale dello Sviluppo che essa incarna. Inoltre, riflette l'evoluzione che il concetto stesso di sicurezza ha sperimentato dalla

fine della Guerra Fredda e testimonia la presa di coscienza collettiva dell'impatto della proliferazione e del traffico di armi piccole e leggere in relazione allo Sviluppo e ai Diritti Umani.

Tutti ciò, insieme a ulteriori elementi come le valutazioni autocritiche elaborate dalle Nazioni Unite sulle difficoltà che ostacolarono il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e all'*advocacy* di alcune organizzazioni non governative e movimenti sociali, ha portato all'inclusione di un Obiettivo (l'OSS 16) pensato per attuare misure volte al miglioramento dei livelli di sicurezza per il raggiungimento dello Sviluppo sostenibile. Sono stati quindi stabiliti dei sotto-obiettivi finalizzati alla riduzione di determinati tipi di violenza, ma anche relativi alla lotta contro la corruzione e al rafforzamenti dei Diritti Umani.

Alla luce di tutto ciò, e attraverso il lavoro di ricerca che è stato portato avanti, è possibile estrarre una serie di conclusioni di carattere generale riguardo il valore giuridico dell'Agenda 2030, e più in particolare riguardo l'approccio di sicurezza che con essa si adotta. Allo stesso modo, considerando che l'Agenda si inserisce in una tendenza già ampiamente radicata nelle Nazioni Unite relativa all'elaborazione di programmi d'azione articolati in obiettivi realizzabili e misurabili, occorre effettuare alcune valutazioni sui meccanismi di misurazione stessi che sono stati incorporati nell'Agenda e, in maniera particolare, sui sistemi di monitoraggio previsti a livello generale e per il sotto-obiettivo 16.4 relativo alla lotta contro il traffico di armi.

Infine, tenendo in considerazione il fatto che l'Agenda 2030 include un chiaro riferimento alle autorità nazionali, regionali e locali affinché la facciano loro e stabiliscano degli obiettivi di Sviluppo sostenibile propri, si è potuto verificare che l'attuazione a livello nazionale dell'Obiettivo 16 è ancora gravemente limitata. Solamente un numero ristretto di paesi ha elaborato obiettivi nell'ambito della sicurezza e in questo senso il caso italiano e spagnolo non sono certo delle eccezioni, nonostante il ruolo di paesi esportatori di armi che entrambi ricoprono a livello internazionale.

Conseguentemente, e a dimostrazione del fatto che è possibile elaborare obiettivi e indicatori nazionali anche nell'ambito del commercio di armi, nel quale gli antecedenti sono estremamente scarsi, si propongono una serie di misure basate sul contesto giuridico dei due paesi e volte a migliorare i procedimenti di autorizzazione al commercio di armi per quanto riguarda i livelli di trasparenza e di conformità con la normativa internazionale di protezione dei Diritti Umani, del Diritto Internazionale Umanitario e affinché si adottino in maniera efficace la prospettiva di genere.

I. Sono state identificate differenze particolarmente significative nei processi di elaborazione dei due programmi, tanto a livello formale, procedurale e materiale. A differenza di quanto accaduto con gli Obiettivi del Millennio, prodotto di un'elaborazione tecnocratica e poco trasparente, l'organizzazione delle negoziazioni dell'Agenda 2030 ha senz'altro tenuto conto dei criteri di apertura e partecipazione che erano stati stabiliti a Rio nel 2012. Le negoziazioni si sono infatti svolte prendendo come punto di riferimento i *summit* di governance internazionale dell'Ambiente e si sono sviluppate con modalità e strumenti innovativi come la condivisione dei seggi da parte di gruppi ristretti di Stati, l'organizzazione di sessioni parallele tenute da *stakeholders* appartenenti alla società civile, così come l'assistenza tecnica del personale specializzato appartenente al settore accademico o specialisti delle Nazioni Unite. In questo modo si è contribuito a creare un'atmosfera di partecipazione e dialogo che ha favorito il superamento delle fratture e delle fazioni che hanno tradizionalmente caratterizzato l'interazione degli Stati in materia di ambiente e sviluppo. In questo modo il risultato è stata l'elaborazione di un'Agenda veramente globale che la fase di negoziazioni intergovernative di stampo tradizionale che si realizzarono in un secondo momento non riuscirono ad alterare.

II. Dal punto di vista materiale l'Agenda 2030 si configura come un riadattamento degli Obiettivi del Millennio, in quanto si articola in una serie di obiettivi concreti: gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Questi ultimi sono infatti pensati per coordinare nuovamente a livello internazionale gli sforzi e i canali di cooperazione internazionale per il raggiungimento delle priorità identificate dalla Comunità Internazionale ma, a differenza degli ODM, includono non solo misure di miglioramento sociale, ma anche di tipo ambientale ed economico. Inoltre, sono state recepite alcune delle più aspre critiche rivolte agli ODM, come l'essere un'agenda di sviluppo elaborata senza la partecipazione di quei paesi che ne avrebbero dovuto trarre vantaggio e il fatto di non prevedere riferimenti espliciti al quadro giuridico internazionale di protezione dei Diritti Umani.

III. Quasi tre anni dopo l'approvazione della già celebre Risoluzione dell'Assemblea Generale "Transforming our World" l'onda emotiva che generò il suo avvio sta gradualmente perdendo intensità e da più fronti stanno ormai sorgendo dubbi sulla sua reale efficacia, nonché sulle sfide che suppone la realizzazione dei principi che in essa trovano espressione. Sta dunque risultando evidente il fatto che il cambiamento che presuppone la nuova Agenda abbia una portata così ampia che sarà possibile metterla in pratica solamente attraverso una serie di profonde riforme del sistema socio-economico attuale e con l'impegno chiaro e definito delle autorità governative (probabilmente l'elemento di cui attualmente si sente più la mancanza). La grave instabilità del

panorama geopolitico da un lato e l'inizio di un nuovo auge per il protezionismo dall'altro hanno rapidamente rimpiazzato il generale clima di ottimismo e fiducia che aveva caratterizzato le negoziazioni dell'Agenda 2030. Inoltre è necessario evidenziare che l'impegno da parte dei governi per mettere in pratica gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile fino ad oggi non è stato omogeneo e le iniziative che sono state promosse non sembrano far parte di un progetto strategico globale, bensì potrebbero corrispondere piuttosto a questioni di priorità nazionali prive di un approccio organico.

IV. Il sistema di monitoraggio e *accountability* previsti nell'Agenda 2030 e nel quadro del High Level Political Forum for Sustainable Development si sta dimostrando profondamente inefficace, in quanto attualmente si limita ad essere una sorta di vetrina dove gli Stati possono esporre le proprie buone pratiche o strategie nazionali senza che ad esse corrisponda un vero dibattito o un effettivo processo di verifica. D'altro canto, altri attori come la società civile e in particolare le ONG per lo Sviluppo stanno dimostrando un attivismo decisamente maggiore: non stanno solamente lavorando per mantenere alto il livello di attenzione dell'opinione pubblica sui temi inclusi nell'Agenda, ma stanno anche avviando sistemi di monitoraggio dell'attuazione sul territorio della stessa.

V. L'inclusione di elementi relativi alla promozione della sicurezza, del buon governo e dello stato di diritto è indubbiamente uno degli elementi più rilevanti e innovativi dell'Agenda. Tutto ciò si inserisce nel contesto del dibattito teorico avviatosi con la fine della Guerra Fredda e che trova il suo culmine nella nascita dei nuovi concetti di Sicurezza umana e Sviluppo umano. Ciò nonostante la traduzione dal piano teorico e programmatico a quello pratico si sta dimostrando piuttosto complessa. Da un lato i governi e le Nazioni Unite stanno investendo poche energie nell'Obiettivo 16 rispetto ad altri punti dell'Agenda, anche a causa della sua formulazione problematica in quanto articolato in una serie di sotto-obiettivi elaborati in modo generico e dotato di indicatori deboli e parziali che ne ostacolano l'attuazione. A ciò si aggiunge il fatto che il contesto socio-politico attuale si sta caratterizzando per un uso della sicurezza come giustificazione per avviare limitazioni senza precedenti dei Diritti Umani in un gran numero di Stati, a prescindere del livello di sviluppo economico. La retorica dell'odio e dell'insicurezza sta infatti prendendo piede in molti paesi industrializzati e, parallelamente, la promozione dei Diritti fondamentali, della pace e dello Sviluppo hanno perso popolarità e consenso sociale. Questi ultimi si stanno invece dirigendo verso la necessità di misure anti-terroristiche, di politiche di sicurezza per i cittadini e di controllo delle frontiere sempre più rigide. In questo contesto la riaffermazione dei

vincoli che uniscono Diritti Umani, sicurezza e Sviluppo Sostenibile è da considerarsi estremamente urgente e necessaria e l'Agenda 2030 insieme all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 possono offrire un'utile strumento per lavorare in questa direzione.

VI. Nonostante l'ostruzionismo che alcuni paesi misero in atto durante le negoziazioni dell'Agenda contro l'Obiettivo 16, così come contro gli indicatori presentati dall'Inter-agency Expert Group, l'inclusione di un sotto-obiettivo relativo alla lotta contro i flussi illeciti di armi a livello internazionale non generò critiche significative. Questo può spiegarsi da un lato con l'intesa generale sul fatto che si tratta di un tema di rilevanza globale con un impatto negativo sullo sviluppo e sulla sicurezza collettiva già ampiamente riconosciuto. Dall'altro, rileva ricordare che il sotto-obiettivo 16.4 fa riferimento, benché in maniera indiretta, al meccanismo di *soft law* contenuto nel Piano d'Azione delle Nazioni Unite contro il traffico di armi approvato nel 2001, ma allo stesso tempo ha un approccio particolarmente limitato e non si stabilisce una data per il suo raggiungimento, né tantomeno si definisce un obiettivo quantitativo di riduzione di questo fenomeno. Pertanto, se da un lato si sottolinea l'importanza di affrontare il tema della proliferazione di armi da un punto di vista globale date le sue conseguenze sullo Sviluppo sostenibile, dall'altro questo riferimento contenuto nell'Obiettivo 16 è formulato in maniera incompleta, mettendo a rischio il suo impatto reale. Queste considerazioni confermano quindi la debolezza del consenso politico internazionale su questo tema, in quanto il sotto-obiettivo 16.4 condivide problematiche simili a quelle di altri obiettivi e sotto-obiettivi considerati più spinosi, ossia la mancanza di un anno limite per la loro realizzazione, la mancanza di indicatori di qualità e di tipi differenti, oltre a una definizione ristretta che ne limita gravemente l'attuazione.

VII. Davanti a questa situazione, e tenendo conto del carattere flessibile dell'Agenda 2030, che promuove il coinvolgimento degli Stati e l'adattamento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ai diversi contesti nazionali e regionali, la valutazione sui processi di attuazione dell'Agenda in Spagna e in Italia mette in luce in entrambi i casi una situazione critica e mette lo stato spagnolo in una posizione particolarmente preoccupante. Se in Italia sono stati fatti i primi passi in questo senso con la definizione di una strategia nazionale di attuazione dell'Agenda 2030, la sua traduzione in piani d'azione concreti si sta dimostrando estremamente lenta. Contemporaneamente, e in reazione all'inazione e al disinteresse del governo centrale, varie entità regionali dello Stato spagnolo hanno fatto da apripista e hanno elaborato una serie di strategie regionali d'attuazione dell'Agenda 2030. È stato solamente due anni dopo l'approvazione della stessa che il governo di

Madrid ha creato il Gruppo di Alto Livello per l'Agenda 2030 che non ha ancora pubblicato documenti o programmi d'azione.

VIII. Riguardo l'attuazione del sotto-obiettivo 16.4 nei paesi esportatori di armi, si è dimostrato che i casi di “coinvolgimento nazionale” sono ancora quasi inesistenti e che attualmente non si prevede lo sviluppo di ulteriori strumenti per il monitoraggio e per l'attuazione oltre a quelli inclusi nell'Obiettivo 16. Questa circostanza è particolarmente preoccupante se si considera il contributo che la produzione e l'esportazione di armi da parte di paesi come Italia e Spagna sta tenendo in contesti di violazione sistematica dei Diritti Umani, come lo Yemen e altre zone del Medio Oriente e del Nord Africa, per citare solo le più gravi ed evidenti.

IX. Con l'obiettivo di proporre una serie di sotto-obiettivi volti a dare impulso all'applicazione del sotto-obiettivo 16.4 in Italia e in Spagna, si è dapprima proceduto a identificare le principali criticità di entrambi gli ordinamenti giuridici nell'ambito del commercio di armi e, per ciascuna di esse, si è proposto un obiettivo di miglioramento, così come un indicatore per il suo monitoraggio. Evidentemente si tratta di problemi che riguardano la necessità non tanto di migliorare la copertura giuridica e di adattare la normativa interna agli standard del quadro giuridico internazionale ed europeo, quanto di aumentare i livelli di trasparenza e di *accountability*. Quest'obiettivo si può raggiungere migliorando la qualità delle informazioni relative alle considerazioni preve alle autorizzazioni all'esportazione (in particolare rispetto al loro impatto sui Diritti Umani), rafforzando il ruolo di controllo delle assemblee parlamentari e stabilendo sistemi di supervisione post-vendita nei paesi acquirenti. Inoltre, considerando che l'Agenda 2030, benché universale, resta tuttavia un programma di cooperazione internazionale, e alla luce di alcune decisioni prese in questo senso da altri paesi industrializzati e/o esportatori di armi, si è presa in considerazione la possibile creazione, all'interno dell'aiuto pubblico allo Sviluppo, di progetti di smilitarizzazione, disarmo, controllo degli arsenali e altri possibili interventi contro la proliferazione delle armi, in particolare di quelle piccole e leggere, nei paesi in situazioni di post-conflitto o con alti livelli di violenza armata.

X. Si è messa in evidenza la necessità, all'interno dei programmi di attuazione del sotto-obiettivo 16.4, di elaborare uno studio sull'impatto di genere e di identificare misure specifiche per far fronte ai rischi che donne e bambine corrono a causa dell'esportazione, proliferazione e abuso di armi. Inoltre, tenendo in considerazione in fatto che il commercio e il traffico di armi, come anche il loro controllo, sono settori ampiamente maschili e con una forte connotazione di genere, si

considera estremamente rilevante il riconoscimento del ruolo di *leadership* che le donne debbono assumere all'interno delle comunità per quanto riguarda la lotta contro la proliferazione di armi e la violenza di genere che spesso si esercita anche attraverso questi strumenti, nonché per la promozione e costruzione della pace.

XI. Tenendo presente il carattere aperto e flessibile dell'Agenda 2030 e l'invito in essa contenuto verso tutti i settori della società affinché diano il proprio contributo per lo Sviluppo sostenibile, non si è potuta avviare una riflessione sul ruolo che il settore privato può offrire in questo ambito. L'analisi svolta ha evidenziato che l'impegno a favore degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle aziende che lavorano nel settore della difesa ad oggi è stato fino estremamente limitato e diverse sono le motivazioni che contribuiscono a questa scarsa partecipazione. Ciò nonostante, il fatto che nella maggior parte dei casi le aziende che operano in questo settore siano di grandi dimensioni e condividano spesso un certo controllo statale, e pertanto siano vincolate alle priorità geo-strategiche degli stessi, limita fortemente un loro possibile contributo all'Agenda 2030. Al contrario, il settore bancario dimostra attualmente una maggiore partecipazione ai programmi internazionali di responsabilità sociale d'impresa come il Global Compact e, in determinati casi, sono stati avviati dei cambiamenti a livello di *policy* interna per porre fine al finanziamento della produzione e commercializzazione di dispositivi di difesa o, con l'obiettivo di limitarlo a determinati dispositivi legali e il cui uso sia conforme con gli standard del Diritto Internazionale e del Diritto Internazionale Umanitario. In questo contesto, se da un lato le istituzioni bancarie italiane hanno gradualmente ridotto se non cessato la loro relazione con l'industria di difesa, le grandi banche spagnole continuano ad essere ampiamente vincolate a questo settore, peraltro in assenza di politiche interne che si rifacciano ai suddetti criteri.

XII. In definitiva il cammino dell'Agenda 2030, dopo l'ondata di ottimismo che accompagnò i suoi primi passi, sta subendo le conseguenze delle fluttuazioni e dell'instabilità del contesto politico che la circonda e attualmente esiste il rischio che, qualora non venga promosso in maniera adeguata in un tempo relativamente breve, questo programma potrebbe convertirsi in una chimera. Pertanto è necessario che nei diversi contesti, come quello accademico, si producano ipotesi per far sì che l'attuazione sia possibile. In questo senso l'approccio giuridico può offrire un contributo significativo che metta in evidenza i profili giuridici dell'Agenda 2030 e le connessioni tra quest'ultima e il quadro giuridico internazionale. Evidentemente si tratta di una funzione e un obiettivo che non sono meramente estetici: mettere in relazione gli obblighi giuridici che sono inclusi implicitamente nell'Agenda 2030 significa basare la sua esistenza nel Diritto benché non

si tratti di un documento vincolante *per se* e, pertanto, vuol dire anche fare in modo che la sua attuazione sia conforme al Diritto internazionale.

DOCUMENTACIÓN

Documentos finales de cumbres internacionales

- Convención Marco sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 31 de diciembre de 2015. Adición, 29 de enero de 2016. Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1
- Convención Marco sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2008. Adición. Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1.
- Documento final de la Conferencia Internacional de seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Doha (Qatar) de 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008. Doc. A/CONF.212/L.1/Rev.1
- Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002, *Consenso de Monterrey*, Doc. A/CONF.198/3, 1 de marzo de 2002
- Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril de 2000. Informe final Unesco 2000, Doc. 2000/WS/29.
- Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Conferencia de las Partes celebrada en Kioto, del 1 al 10 de diciembre de 1997. Doc. FCCC/CP/1997/L.7/Add.1
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción, Documento final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de Noviembre 1996, Roma, Italia
- Naciones Unidas, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo social*, Copenhague, Dinamarca, 19 de abril de 1995. Doc. A/CONF.166/9.
- Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Doc. A/CONF.171/13/Rev.1.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio 1992. Agenda 21.

Asamblea General

- Res. n. 71/313. Labor de la Comisión Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 6 de julio de 2017. Doc. A/RES/71/313.
- Informe de la Sexta Reunión bienal de los Estados para Examinar la Ejecución del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 6 a 10 de junio de 2016. Doc. A/CONF.192/BSM/2016/2.
- Res. n. 70/262, Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, 27 de abril de 2016. Doc. A/RES/70/262.
- Proyecto de resolución, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 18 de septiembre de 2015. Doc. A/70/L.1.
- Res. n. 69/313, Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda), 27 de julio de 2015, Doc. A/RES/69/313.

- *El reto de sostener la paz*, Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, presentado a la Asamblea General el 29 de junio de 2015. Doc. A/69/968-S/2015/490.
- Res. n. 68/279, Modalidades para la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 10 de julio de 2014. Doc. A/RES/68/279.
- Nota del Presidente de la Asamblea General, Resumen de la primera reunión del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, 13 de noviembre de 2013. Doc. A/68/588.
- Res. n. 67/290, Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, 9 de julio de 2013. Doc. A/RES/67/290.
- Decisión n. 67/555, Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 22 de enero de 2013. Doc. A/67/49 (Vol. III).
- Res. n. 67/234, El tratado sobre el comercio de armas, 24 de diciembre de 2012. Doc. A/RES/67/234.
- Res. n. 66/288, El futuro que queremos, 19 de junio 2012. Doc. A/RES/66/288.
- Res. n. 64/48, El tratado sobre comercio de armas, 2 de diciembre de 2009. Doc. A/RES/64/48.
- Res. n. 63/240, Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales, 24 de diciembre de 2008. Doc. A/RES/63/240.
- Res. n. 61/89, Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales, 6 de diciembre de 2006. Doc. A/RES/61/89.
- Res. n. 65/69, La mujer, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos, 8 de diciembre de 2010. Doc. A/RES/65/69.
- Res. n. 60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, 16 de septiembre de 2005. Doc. A/RES/60/1.
- Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de negociar un instrumento que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, 27 de junio de 2005. Doc. A/60/88.
- Res. n. 57/65, Relación entre desarme y desarrollo, 30 de diciembre 2002. Doc. A/RES/57/65.
- Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001. Doc. A/CONF.192/15.
- Res. n. 52/2, Declaración del Milenio, 13 de septiembre de 2000.
- Informe de la Conferencia Internacional sobre la Relación entre Desarme y Desarrollo, Nueva York, 24 de agosto a 11 de septiembre de 1987. Doc. A/CONF.130/39.
- Res. n. 51/240, Programa de Desarrollo, 15 de octubre de 1997.
- Res. n. 50/70, Desarme general y completo, 12 de diciembre de 1995. Doc. A/RES/50/70.
- Res. n. 49/75 G, Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección, 15 de diciembre de 1994. Doc. A/RES/49/75
- Res. n. 3202 (S-VII) del 16 de septiembre de 1974: Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

- Res. n. 3201 (S-VI) del 1º de mayo de 1974: Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden internacional.
- Res. n. 3381 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974: Situación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Res. n. 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970: Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Res. n. 1515 (XV) del 15 de diciembre de 1960: Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados.
- Res. n. 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960: Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.
- Res. n. 1428 (XIV) del 5 de diciembre de 1959: Desarrollo económico mundial.
- Res. n. 521 (VI) del 12 de enero de 1952: Desarrollo económico integrado.

Secretaría General

- Informe, *Experiencia adquirida por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible*, 26 de febrero de 2013. Doc. A/67/757.
- Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo*, 2013
- Informe, *Aportación inicial del Secretario General al Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los objetivos de desarrollo sostenible*, 17 de diciembre 2012, Doc. A/67/634.
- Informe, *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015*, informe anual de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 11 de junio de 2011, Doc. A/66/126.
- Informe, *Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015*, 12 de febrero de 2010. Doc. A/64/665.
- Informe, *Promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada*, 5 de agosto de 2009. Doc. A/64/228.
- Informe, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Doc. A/59/2005, 21 de marzo de 2005.
- Nota, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004
- Informe, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Doc. A/56/326, 6 de septiembre 2001.
- Informe, *Prevención de los conflictos armados*, 7 de junio de 2001. Doc. A/55/985-S/2001/574.
- Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, (*Informe de Brahimi*), 1 de agosto de 2000, Doc. A/55/305-S/2000/809.

- Informe, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Doc. A/54/2000, 27 de marzo de 2000.
- Informe, *La Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio: contenido temático de la Cumbre del Milenio*, Doc. A/53/948, 10 de mayo de 1999.
- Nota, *Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. La Asamblea del Milenio, el sistema de las Naciones Unidas (Comisión Especial) y el Foro del Milenio*, Doc. A/52/850, 31 de marzo de 1998.
- Nota, *Desarme general y completo: Armas pequeñas*, 27 de agosto de 1997. Doc. A/52/298.
- Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, *Suplemento de “Un Programa de Paz”: Documento de posición del Secretario General presentado en ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas*, 25 de enero de 1995. Doc. A/50/60.
- Informe, *Desarrollo y Cooperación económica internacional. Un programa de desarrollo*, 6 de mayo de 1994, Doc. A/48/935.
- Informe, *Un Programa de Paz*, 17 de junio de 1992, Doc. A/47/277-S/24111.

Consejo de Seguridad

- Informe final del Grupo de Expertos sobre el Yemen, 27 de enero de 2017. Doc. S/2018/193.
- Res. 2282 (2016), Consolidación de la paz después de los conflictos, 27 de abril.
- Res. 2117 (2013), Armas pequeñas y armas ligeras, 26 de septiembre.
- Res. 1820 (2008), Mujeres, Paz y Seguridad, 19 de junio.
- Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 19 de noviembre de 2008 “Maintenance of international peace and security: strengthening collective security through general regulation and reduction of armaments”. Doc. S/PRST/2008/43.
- Res. 1366 (2001), Sobre la función del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados, 30 de agosto.
- Res. 1325 (2000), Mujeres, Paz y Seguridad, 31 de octubre.

Consejo Económico y Social

- Informe del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2016, 16 de agosto de 2016. Doc. E/HLPF/2016/8.
- Declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social sobre el tema “Asegurar que nadie se quede atrás”, 29 de julio de 2016. Doc. E/HLS/2016/1.
- Comisión Estadística, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 29 de febrero de 2016. Doc. E/CN.3/2016/2/Rev.1.
- Declaración ministerial del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, organizado bajo los auspicios del Consejo sobre el tema “Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y trazar el camino para una ambiciosa agenda para el desarrollo después de 2015, que incluya los objetivos de desarrollo sostenible”, 9 de julio de 2014. Doc. E/2014/L.22-E/HLPF/2014/L.3.

- Examen del cuarto informe periódico de Dinamarca sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33º periodo de sesiones, 14 de diciembre de 2004, Doc. E/C.12/1/Add.102.
- Examen del cuarto informe periódico de España sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 32º periodo de sesiones, 7 de junio de 2004, Doc. E/C.12/1/Add.99.
- Examen y evaluación de la aplicación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas de las conclusiones convenidas 1997/2 del Consejo, relativas a la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, 5 de mayo de 2004. Doc. E/2004/59.
- Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible. Grupos principales, Informe del Secretario General, 14 de marzo de 2001. Doc. E/CN.17/2001/PC/4.
- Comité para la Planificación del Desarrollo, informe sobre el 31º período de sesiones (5 a 9 de mayo 1991), E/1997/35, Documentos Oficiales, 1997, suplemento n. 15.
- Res. n. 1996/31 del 25 de julio de 1996, Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales.
- Decisión n. 1993/207 del 12 de febrero de 1993, Establecimiento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.
- Res. n. 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968.

Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS

- Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Adición: Explicación de posición y reservas sobre el informe, 27 de octubre de 2014, Doc. A/68/970/Add. 1.
- Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 12 de agosto de 2014, Doc. A/68/970.
- Outcome document - Introduction to the Proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals, 19 de julio de 2014
- Final Compilation of Amendments to Goal and Targets. By Major Groups and other stakeholders, 14-18 de julio de 2014
- Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (Zero Draft rev. 1), julio de 2014
- Compilation of Amendments to Goals and Targets, 16-20 de junio de 2014,
- Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post 2015 Development Agenda (Zero Draft), 2 de junio de 2014
- Encyclopedia Groupinica: A Compilation of Goals and Targets Suggestions from OWG-10 in response to Co-Chairs' Focus Area Document dated 19 March, 2014, Sustainable Development Knowledge Platform.
- Targets in the Proposed SDGs framework, marzo 2014, Documento de trabajo del OWG, Sustainable Development Knowledge Platform.

- Focus Area Document, 24 de febrero de 2014, Sustainable Development Knowledge Platform.
- Proyecto de decisión presentado por el Presidente de la Asamblea General, Grupo de Trabajo de composición abierta de la Asamblea General sobre los objetivos de desarrollo sostenible. 20 de diciembre de 2012. Doc. A/67/L.48.
- *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals. Method of Work*, Documento de trabajo del OWG, Sustainable Development Knowledge Platform.

ONU - Departamento de Asuntos económicos y sociales

- The Millennium Development Goals Annual Report 2015, Naciones Unidas, 6 de julio de 2015.
- The Millennium Development Goals Annual Report 2014, Naciones Unidas, 7 de julio de 2014.
- UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *Assessment of MDG8 and lessons learnt*, enero 2013
- UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General*, Nueva York, junio 2012.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

- “Frequently asked questions about the Guiding principles on business and human rights”, 2014
- OACNUDH, CESR (Center for Economic and Social Rights), *Who Will Be Accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda*, Nueva York y Ginebra, 2013.
- OACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York y Ginebra, 2012.
- Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la mortalidad y morbilidad materna prevenible y los derechos humanos, 16 de abril de 2010. Doc. A/HCR/14/39.
- OACNUDH y United Nations Global Compact, *Embedding Human Rights in Business Practice II*, 2007.
- OACNUDH, UNAIDS, *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights*, Geneva, 2006.
- “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual”, Ginebra - Nueva York, 2004.
- OACNUDH y United Nations Global Compact, *Embedding Human Rights in Business Practice I*, 2004.

Consejo de Derechos Humanos (ant. Comisión de Derechos Humanos)

- Repercusiones de las transferencias de armas en el ejercicio de los derechos humanos. Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 3 de mayo de 2017. Doc. A/HRC/35/8.
- Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Honduras, 15 de julio de 2015. Doc. A/HRC/30/11.

- Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas John Ruggie, 21 de marzo de 2011. Doc. A/HRC/17/31.
- Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras. Documento final presentado por Barbara Frey, Relatora Especial. 27 de julio de 2006. Doc. A/HRC/Sub.1/58/27.
- La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, 20 de enero de 2006. Doc. E/CN.4/2006/61.
- Informe de Barbara Frey, Relatora Especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras, acerca de las marcha de los trabajos, 21 de junio 2004. Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/37.
- Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras. Informe preliminar presentado por la Sra. Barbara Frey, Relatora Especial, 25 de junio de 2003. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/29.
- Jiménez Vaca v. Colombia, Comunicación N. 859/1999, 25 de marzo de 2002.
- Centro de Derechos Humanos (Ginebra). *United Nations action in the field of human rights*, New York: United Nations, 1988.

Instituciones Financieras Internacionales

- FMI, *Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*, Ficha técnica, 20 de septiembre de 2016.
- FMI, OCDE, NNUU, BM, 2000: *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, junio 2000.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, *Prioridades y Estrategias para la educación: Una revisión del Banco Mundial*, Washington D.C., 1996.

Organización Mundial de la Salud

- Malkmus, George. *Salud Y Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio*, World Health Organization, 2006.

Organización Mundial del Comercio

- Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, adoptada el 14 de noviembre de 2001. Doc. WT/MIN(01)/DEC/2

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*, Nueva York, 2016.
- *Implementación de la agenda para el desarrollo post-2015. Oportunidades a nivel nacional y local*, 31 de octubre de 2014.

- *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, informe sobre los resultados de la encuesta “El mundo que queremos”, 10 de septiembre de 2013.
- *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York, 1994.

UNESCO

- EFA Global Monitoring Report 2013/4 *Teaching and Learning: Achieving quality for all*, París, 2014.

Comisión de Seguridad Humana

- *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, informe, 1 de mayo de 2003.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

- *States of Fragility 2016*, 2016.
- *States of Fragility 2015*, 2015.
- *Aid Effectiveness 2011. Progress in Implementing the Paris Declaration*. 6 de marzo de 2012.
- *Armed Violence Reduction. Enabling Development*. 2 de marzo 2009.
- *Programa de acción de Accra*, 3er Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de Ayuda al Desarrollo, 2-4 de septiembre de 2008, Accra, Ghana.
- *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, Foro de Alto Nivel, París, 28 de febrero - 2 de marzo 2005
- *Corporate Social Responsibility: Partners for Progress*, 1 de enero de 2001.
- *Development Partnerships in the New Global Context*, mayo de 1995. <http://www.oecd.org/dac/2755357.pdf>.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

- Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y armas ligeras, Viena, 2000.
- Documento de Istanbul, Dec. n. 6/99 “Decisión sobre la difusión de armas cortas y ligeras”, 1999.
- Documento de Lisboa, Dec. n. 8/96 “Framework for Arms Control”, 1996.
- Principles Governing Conventional Arms Transfers, 25 de noviembre de 1993. DOC.FSC/3/96.

Declaraciones

- Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 7 de junio de 2006.
- ECOWAS, Declaration of a Moratorium on Importation, Exportation and Manufacture of Light Weapons in West Africa (1998) (predecesora de la Convención ECOWAS sobre armas pequeñas y ligeras).
- Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

Organizaciones No Gubernamentales

- Amnistía Internacional, FundiPau, GreenPeace y Oxfam Intermón, *Armas sin control. Un oscuro negocio de marca España*, septiembre de 2017.
- UNICEF, WWF, Oxfam Intermón, *Agenda 2030. Una oportunidad para las personas y el planeta*, septiembre de 2017.
- Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e Politiche di Sicurezza e Difesa (OPAL), *Rapporto sulle esportazioni nel 2016 di armi e munizioni dall'Italia e dalla provincia di Brescia*, 2017.
- Oxfam America, “The Private Sector and the SDGs-Implications for Civil Society”, en *2017 State of Civil Society Report*.
- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Rapporto 2017.
- Amnistía Internacional, *Banks, Arms and Human Rights Violations*, enero 2016.
- Osservatorio Permanente sulle Armi Leggere e Politiche di Sicurezza e Difesa (OPAL), *Breve rapporto sulle esportazioni di armi e munizioni dall'Italia e dalla provincia di Brescia (Anno 2015)*, 2016.
- Amnistía Internacional, *Iraq: Taking Stock: The Arming of the Islamic State*, 7 de diciembre de 2015.
- Plataforma 2015 y más. *Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas : Cuarto informe anual de la Plataforma 2015 y Más*. Vol. 3. Book, Whole. Madrid: Catarata, 2006.
- Amnistía Internacional, IANSA, Oxfam Intermón, *Los efectos de las armas en las vidas de las mujeres*, 2005.
- Intermón Oxfam, Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas. La necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas*, 2003.
- Amnistía Internacional, *Human rights principles for companies*, AI Index 70/01/98, 1998.

Instrumentos jurídicos internacionales y regionales

- Central African Convention for the Control of Small Arms and Light Weapons, their Ammunition and All Parts and Components That Can Be Used for their Manufacture, Repair and Assembly, entrada en vigor el 8 de marzo de 2017.
- Tratado sobre Comercio de Armas (TCA), entrado en vigor el 24 de diciembre de 2014.
- ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition and Other Related Materials, 2006.
- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado con la Res. n. 55/255, entrado en vigor el 3 de julio de 2005.
- Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa, entrado en vigor el 5 de mayo de 2005
- Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and Other Materials in the Southern African Development Community (SADC) Region, entrado en vigor el 8 de noviembre de 2004.

- Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD) para el control del tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, 2 de junio de 1998, Doc. AG/RES.1543 (XXVIII-0/98)
- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales, entrada en vigor el 7 de enero de 1998.
- Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition, and Protocol, Saint-Germain en Laye, 1919.

Documentos de órganos creados por tratados

Comité de los Derechos del Niño

- Observaciones finales sobre los informes periódicos de Sudán, 22 de octubre de 2010. Doc. CRC/C/SDN/CO/3-4.
- Observaciones finales sobre los informes periódicos de Eritrea, 23 de junio de 2008. Doc. CRC/C/ERI/CO/3.
- Observaciones finales sobre el informe periódico de Etiopía, 1º de noviembre de 2006. Doc. CRC/C/ETH/CO/3.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

- Observaciones finales sobre los informes periódicos de Nigeria, 24 de julio de 2017. Doc. CEDAW/C/NGA/CO/7-8.
- Observaciones finales sobre los informes periódicos de Honduras, 25 de noviembre de 2016. Doc. CEDAW/C/HND/CO/7-8.
- Observaciones finales sobre los informes periódicos de Eritrea, 12 de marzo de 2015, Doc. CEDAW/C/ERI/CO/5.
- Observaciones finales sobre los informes periódicos de la República Democrática del Congo, 30 de julio de 2013. Doc. CEDAW/C/COD/6-7.

Corte Internacional de Justicia

- Opinión Consultiva n.104, *Legalidad de la amenaza y el empleo de armas nucleares*, 8 de julio de 1996
- *Actividades militares y paramilitares en y contra el Gobierno de Nicaragua*, CIJ, Recueil 1986.
- *Asunto sobre el personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teheran*, CIJ, Recueil 1980.

Normativa Europea y Nacional

- Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos sobre la Agenda 2030. Publicada en el BOCG. Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 286, 23 de enero de 2018.
- Proposición no de Ley para orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, presentada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Ciudadanos, de Esquerra Republicana y Mixto, publicada en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 262, de 5 de diciembre de 2017.

- Resolución de 13 de octubre de 2017, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para el que se crea el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030. BOE núm. 259, de 27 de octubre de 2017.
- Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí sobre protección mutua de información clasificada en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 26 de septiembre de 2016. BOE núm. 214, de 6 de septiembre de 2017.
- Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la implementación en España de la Agenda 2030, publicada en el BOCG. Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 146, de 25 de abril de 2017.
- Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a redimensionar la política de cooperación internacional al desarrollo, de acuerdo con la posición de España en la esfera internacional, con la dimensión de los desafíos de la Agenda 2030 y de las emergencias humanitarias, publicada en el BOCG. Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 146, de 25 de abril de 2017.
- Decisión (PESC) 2017/633 del Consejo, de 3 de abril de 2017, en apoyo del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, D.O. L 60, de 4.04.2017.
- Legge 28 dicembre 2015, n.221 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”, que modifica el art. 3 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 concernente la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.
- Decisión (PESC) 2015/1908 del Consejo, de 22 de octubre de 2015, en apoyo de un mecanismo mundial de información sobre armas pequeñas y armas ligeras ilícitas y otras armas y municiones convencionales ilícitas, a fin de reducir el riesgo de su comercio ilegal («iTrace II»), D.O. L 278, de 23.12.2015.
- Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. D.O. L 335, de 13.12.2008.
- Directiva 2008/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, D.O. L 179, de 8 de julio de 2008.
- Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, adoptada por el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005. 5319/06.
- Posición Común 2003/468/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2003, sobre el control del correaje de armas, D.O. L 156 de 25.6.2003, p. 79.
- Acción común del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC. D.O. L 191 de 19.7.2002, pág. 1.
- Acción común de 17 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la

acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, 1999/34/PESC, D.O. de las CC.EE. 15.01.1999.

- Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, Boletín UE 5-1998
- Real Decreto 824/1993, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Material de Doble Uso. BOE núm. 226, de 21 de septiembre de 1993.
- Legge 9 luglio 1990, n.185 “Nuove norme sul controllo dell’esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento”, con modifiche introdotte dalla legge 17 giugno 2003, n. 148). GU 14 luglio 1990, n.163.
- Legge 18 aprile 1975, n. 110 “Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi”. Testo aggiornato GU Serie Generale n. 76 del 31 marzo 1990.

BIBLIOGRAFÍA

General

- ANGULO SÁNCHEZ, NICOLÁS, Y FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ. *El derecho al desarrollo humano y sostenible en el derecho internacional*. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», 2001.
- ASAMOAH, OBED Y. *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1966.
- ASPREMONT, JEAN D. *Formalism and the sources of international law: a theory of the ascertainment of legal rules*. Book, Whole. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2011.
- BARBÉ, ESTHER. *Relaciones internacionales*. Vol. 3., Madrid: Tecnos, 2007.
- BECERRA RAMÍREZ, MANUEL. *Estado de derecho internacional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BENVENISTI, EYAL, Y HIRSCH, MOSCHE. «The impact of international law on international cooperation: theoretical perspectives». Cambridge University Press, 2004.
- BERMEJO GARCÍA, ROMUALDO. *Vers un nouvel ordre économique international: étude centrée sur les aspects juridiques*. Book, Whole. Fribourg: Fribourg Suisse, 1982.
- BUZAN, BARRY. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. ECPR Press, 2008.
- BUZAN, BARRY, JONES, CHARLES Y LITTLE, RICHARD. *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia university press, 1993.
- BUZAN, BARRY, WÆVER, OLE Y DE WILDE, JAAP. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CASTAÑEDA, JORGE. *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*. Book, Whole. México, 1967.
- CANTÚ-RIVERA, HUMBERTO. «The Expansion of International Law Beyond Treaties». *AJIL Unbound* (blog), 9 de mayo de 2014. <http://www.asil.org/blogs/expansion-international-law-beyond-treaties-again-end-treaties>.
- CARLETTI, CRISTIANA. «Il concetto integrato di sviluppo umano». *Ordine Internazionale e Diritti Umani* 5, n.º Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani (2015): 11/12/2015-155-164.
- CASSESE, ANTONIO. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- CASTELOS, MONTSERRAT ABAD. «La defensa de los derechos humanos por las ONG desde el prisma del Derecho Internacional». *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas* 16, n.º 27 (2012): 57-102.
- CONFORTI, BENEDETTO. *The law and practice of the United Nations*. Vol. 42. Book, Whole. Boston; Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- CONTRERAS NIETO, MIGUEL ÁNGEL. *El derecho al desarrollo como derecho humano*. Book, Whole. Toluca, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000.
- COT, JEAN-PIERRE, ALAIN PELLET, Y JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR. *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. Paris;Bruxelles; Economica, 1985.
- D'OVIDIO, FABRIZIO. *Il Movimento degli Indicatori Sociali: declino o rilancio?* Fabrizio D'Ovidio, 2011.
- FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, ENCARNACIÓN. *Igualdad y Derechos Humanos*. Madrid: Tecnos, 2003.
- FEUER, GUY, Y CASSAN, HERVÉ. *Droit international du développement*. 12ème éd. Paris: Dalloz, 1991.
- FINNEMORE, MARTHA, Y SIKKINK, KATHRYN. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- FUKUDA-PARR, SAKIKO, Y HULME, DAVID. «International norm dynamics and the “end of poverty”: Understanding the millennium development goals». *Global Governance* 17, n.º 1 (2011): 17-36.
- GILPIN, ROBERT. *War and change in world politics*. 1st pbk. Book, Whole. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- GOODMAN, RYAN, Y JINKS, DERECK. «How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law». *Duke Law Journal* 54, n.º 3 (2004): 621-703.
- GOODMAN, RYAN, Y PEGRAM, THOMAS (EDS.). *Human Rights, State Compliance, and Social Change*. Ac-
cedido 22 de abril de 2016. Cambridge, febrero de 2012.

- GUZZINI, STEFANO. «A Reconstruction of Constructivism in International Relations». *European Journal of International Relations* 6, n.º 2 (junio de 2000): 147-82. <https://doi.org/10.1177/1354066100006002001>.
- GUZZINI, STEFANO. *Il realismo nelle relazioni internazionali*. Milano: V & P, 2009.
- HERNÁNDEZ, ANGEL JOSÉ RODRIGO. *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Barcelona, 2015.
- HOLLIS, DUNCAN B. «Why State Consent Still Matters-- Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law». *Berkeley Journal of International Law* 23, n.º 1 (marzo de 2005): 137-74.
- HONRUBIA, VICTORIA ABELLÁN, Y BONET PÉREZ, JORDI. *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*. 1.ª ed. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2008.
- HOOF, G. J. H. V. *Rethinking the Sources of International Law*. Deventer - Boston, 1983.
- JOYNER, CHRISTOPHER C. *The United Nations and international law*. Cambridge, 1997.
- KIRTON, JOHN J., Y J. TREBILCOCK, MICHAEL. *Hard choices, soft law: voluntary standards in global trade, environment, and social governance*. Book, Whole. Brookfield (United States); Aldershot (England): Ashgate, 2004.
- KLOCK, KEVIN A. «Soft Law Alternative to the Who's Treaty Powers, The Note». *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013 de 2012): 821-46.
- KOPPEL, MARTIN. «The effectiveness of soft law: first insights from comparing legally binding agreements with flexible action programs». *Georgetown International Environmental Law Review* 21, n.º 4 (2009): 821.
- LI, XUAN. «Soft law-making on development: The millennium development goals and post-2015 development agenda». *Manchester Journal of International Economic Law* 10, n.º 3 (2013): 362-81.
- MARCHISIO, SERGIO. *La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite*. Jovene, 1977.
- MARIÑO MENÉNDEZ, FERNANDO M. *Derecho internacional público: Parte General*. 4 rev. Madrid, 2005.
- MARIÑO MENÉNDEZ, FERNANDO M., Y FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R.. *El desarrollo y la cooperación internacional*. Vol. 24. Madrid, 1997.
- MARIÑO MENÉNDEZ, FERNANDO M., FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ, MANUEL FERNÁNDEZ GÓMEZ, Universidad Carlos III de Madrid, y Boletín Oficial del Estado (España). *Derecho de los conflictos internacionales: instrumentos jurídicos y textos básico de la práctica documental*. Vol. 41. Madrid, 2003.
- MAZUELOS BELLIDO, ANGELES. «Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?» *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 8 (2004).
- SHELTON, DINAH. *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford, 2003.
- SALOMON, MARGOT E. *Global responsibility for human rights: world poverty and the development of international law*. New York - Oxford, 2007.
- SPATAFORA, ERSILIAGRAZIA, CADIN, RAFFAELE Y CARLETTI, CRISTIANA. *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*. 3 edizione. Torino, 2012.

Programas de Cooperación antecedentes a los ODM

- BEDJAOUI, MOHAMMED. *Pour un nouvel ordre économique international*. Paris: Unesco, 1979
- CHAMBERS, ROBERT. *Ideas for Development*. Earthscan, 2005.
- CORNIA, GIOVANNI ANDREA, JOLLY, RICHARD Y STEWART, FRANCES. *Adjustment with a human face*. Oxford, 1990.
- DEVARAJAN, SHANTAYANAN, MILLER, MARGARET J. Y SWANSON, ERIC V. *Goals for development: history, prospects, and costs*, 2002.
- JOLLY, RICHARD. «Global Goals – The UN Experience», 2003.
- — «Global Development Goals: the United Nations experience». *Journal of Human Development* 5, n.º 1 (2004): 69-95. <https://doi.org/10.1080/14649880310001660210>.
- — «The UN and Development Policies». *UN Intellectual History Project Briefing note no. 7*, n.º Journal, Electronic (2010).
- MISTURELLI, FEDERICA, Y HEFFERNAN, CLAIRE. «The shape of change: A memetic analysis of the definitions of poverty from the 1970s to the 2000s». *Journal of International Development* 24, n.º Journal Article (2012): S3-18. <https://doi.org/10.1002/jid.1770>.

- OWEN, D. «A decade for development». *Annual review of United Nations affairs*, n.º Journal Article (1961): 81-102.
- STOKKE, OLAV. *The UN and development: From aid to cooperation*. Book, Whole, 2009.
- TOYE, JOHN, Y TOYE, RICHARD. «From multilateralism to modernisation: US strategy on trade, finance and development in the United Nations, 1945-63». *Forum for Development Studies* 32, n.º 1 (2005): 127-50.

Declaración del Milenio y ODM

- BARTLETT CASTELLÀ, ENRIC R., BARDAJÍ GÁLVEZ, M^a DOLORES Y ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS. *Del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales a los objetivos del milenio: Seminario Permanente de Derechos Humanos Antonio Marzal, XII sesión*. Barcelona, 2007.
- BIERMANN, FRANK, PATTBURG, PHILIPP VAN ASSELT, HARRO Y ZELLI, FARIBORZ. «The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis». *Global Environmental Politics* 9, n.º 4 (2009): 14-40.
- BISSIO, ROBERTO. «Civil Society and the MDGs». *UNDP Development Policy Journal*, 3, n.º Journal Article, 2003.
- BOUAB, ABDEL H. «Financing for Development, the Monterrey Consensus: Achievements and Prospects». *Michigan Journal of International Law* 26, n.º 1 (2004): 359.
- CALIARI, ALDO. «Analysis of Millennium Development Goal 8: A Global Partnership for Development». *Journal of Human Development and Capabilities* 15, n.º 2-3 (2014): 275-87. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.883371>.
- CLARKE, MATTHEW, Y FEENY, SIMON EDS. «Millennium Development Goals: Looking beyond 2015». En *Journal of the Asia Pacific Economy*, Volume 16, number 4. London and New York: Taylor and Francis, Routledge, 2013, pp. viii, 109, viii-viii, 2013.
- CLEMENS, MICHAEL A., KENNY, CHARLES J. Y MOSS, TODD J.. «The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success». *World Development* 35, n.º 5 (2007): 735-51. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.08.003>.
- DAVIS, THOMAS W. D. «The MDGs and the incomplete relationship between development and foreign aid». *Journal of the Asia Pacific Economy* 16, n.º 4 (2011): 562-78. <https://doi.org/10.1080/13547860.2011.610888>.
- EASTERLY, WILLIAM. «How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa». *World Development* 37, n.º 1 (2009): 26-35. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.02.009>.
- EDWARD, PETER. «The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty». *Third World Quarterly* 27, n.º 2 (2006): 377-93. <https://doi.org/10.1080/01436590500432739>.
- FEHLING, MAYA, NELSON, BRETT D. Y VENKATAPURAM, SRIDHAR. «Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review». *Global Public Health* 8, n.º 10 (2013): 1109-22. <https://doi.org/10.1080/17441692.2013.845676>.
- FOSTER, JOHN F. «The Millennium Declaration: Mobilizing Civil Society Organizations». *UNDP Development Policy Journal*, n.º 3, 2003. http://www.choike.org/documentos/mdg_foster.pdf.
- FUKUDA-PARR, SAKIKO. «Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations?» *Human Rights Quarterly* 28, n.º 4 (2006): 966-997, 1094.
- —, HULME, DAVID. «International norm dynamics and the “end of poverty”: Understanding the millennium development goals». *Global Governance* 17, n.º 1 (2011): 17-36.
- —, ORR, AMY. «The MDG Hunger Target and the Competing Frameworks of Food Security». *Journal of Human Development and Capabilities* 15, n.º 2-3 (2014): 147-60. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.896323>.
- —, YAMIN, ALICIA ELY Y GREENSTEIN, JOSHUA. «The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights». *Journal of Human Development and Capabilities* 15, n.º 2-3 (2014): 105-17. <https://doi.org/10.1080/19452829.2013.864622>.
- —, GREENSTEIN, JOSHUA Y STEWART, DAVID. «How Should MDG Success and Failure be Judged: Faster Progress or Achieving the Targets?» *World Development* 41, n.º 1 (2012 de 2013): 19-30. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.014>.
- GORE, CHARLES. «The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries». *World Development* 28, n.º 5 (mayo de 2000): 789-804. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00160-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00160-6).
- — «The MDG paradigm, productive capacities and the future of poverty reduction». *IDS Bulletin* 41, n.º 1 (2010): 70-79. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2010.00106.x>.

- HAYMAN, RACHEL. «Are the MDGs enough? Donor perspectives and recipient visions of education and poverty reduction in Rwanda». *International Journal of Educational Development* 27, n.º 4 (2007): 371-82. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2006.10.002>.
- HULME, DAVID. «The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 30 de septiembre de 2009. <http://papers.ssrn.com/abstract=1544271>.
- — «Lessons from the making of the MDGs: Human development meets results-based management in an unfair world». *IDS Bulletin* 41, n.º 1 (2010): 15-25. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2010.00099.x>.
- —, SCOTT, JAMES. «The political economy of the MDGs: Retrospect and prospect for the world's biggest promise». *New Political Economy* 15, n.º 2 (2010): 293-306. <https://doi.org/10.1080/13563461003599301>.
- HUMPHREYS, MACARTAN Y VARSHNEY, ASHUTOSH. «Violent Conflict and the Millennium Development Goals: Diagnosis and Recommendations». Bangkok, 2004.
- JOLLY, RICHARD. «Global Development Goals: the United Nations experience». *Journal of Human Development* 5, n.º 1 (2004): 69-95. <https://doi.org/10.1080/14649880310001660210>.
- KABEER, NAILA. «Tracking the gender politics of the Millennium Development Goals: struggles for interpretive power in the international development agenda». *Third World Quarterly* 36, n.º 2 (2015): 377-95. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1016656>.
- — «Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third Millennium Development Goal». *Gender and Development* 13, n.º 1 (2005): 13-24. <https://doi.org/10.1080/13552070512331332273>.
- KURUVILLA, SHYAMA, BUSTREO, FLAVIA Y HUNT, PAUL, *et al.* «The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments». *Human Rights Quarterly* 34, n.º 1 (2012): 141-77. <https://doi.org/10.1353/hrq.2012.0010>.
- LANGFORD, MALCOLM. «A poverty of rights: Six ways to fix the MDGs». *IDS Bulletin* 41, n.º 1 (2010): 83-91. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2010.00108.x>.
- —, SUMNER, ANDY, YAMIN, ALICIA ELY. *The Millennium Development Goals and Human Rights. Past, Present and Future*. Cambridge University Press, 2013.
- LÓPEZ, IRENE, CIRUJANO, LAURA. «Igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio». *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, n.º 29 (2008).
- MAXWELL, SIMON. «Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda'». *Development Policy Review* 21, n.º 1 (2003): 5-25. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00196>.
- McDONNELL, IDA. *An international perspective on communication strategies for the Millennium Development Goals*. NCDO, 2003.
- MORGERA, ELISA. «Environmental Dimension of the MDGs - Progress Made? -». *Environmental Policy and Law* 40, n.º 6 (2010): 269-72.
- POGGE, THOMAS. «The First United Nations Millennium Development Goal: A cause for celebration?». *Journal of Human Development* 5, n.º 3 (2004): 377-97. <https://doi.org/10.1080/1464988042000277251>.
- POKU, NANA, Y WHITMAN, JIM. «The Millennium Development Goals: challenges, prospects and opportunities». *Third World Quarterly* 32, n.º 1 (2011): 3-8. <https://doi.org/10.1080/01436597.2011.543808>.
- RAMIREZ BULLA, GERMAN. «La declaración del milenio: naturaleza, principios y valores». *Observatorio de Analisis de los Sistemas Internacionales (OASIS)*, n.º 15 (2010): 281-300.
- ROBERTS, JOHN. «Millennium development goals: are international targets now more credible?». *Journal of International Development* 17, n.º 1 (2005): 113-29. <https://doi.org/10.1002/jid.1180>.
- SAITH, ASHWANI. «From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation». *Development and Change* 37, n.º 6 (2006): 1167-99. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00518.x>.
- SOEDERBERG, SUSANNE. «Recasting Neoliberal Dominance in the Global South? A Critique of the Monterrey Consensus». *Alternatives: Global, Local, Political* 30, n.º 3 (julio de 2005): 325-64.
- SOLETO, IGNACIO. *Objetivos de desarrollo del milenio: una responsabilidad compartida*, Madrid: Fundación Carolina, 2006.
- SOMAVÍA, JUAN. «Promoting the MDGs». *UN Chronicle* 44, n.º 4 (2007): 28.
- TARABINI, AINA. «Education and poverty in the global development agenda: Emergence, evolution and consolidation». *International Journal of Educational Development* 30, n.º 2 (2010): 204-12. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.04.009>.
- TURSHEN, MEREDETH. «A global partnership for development and other unfulfilled promises of the millennium project». *Third World Quarterly* 35, n.º 3 (2014): 345-57. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893481>.
- VANDEMOORTELE, JAN. «The MDG conundrum: Meeting the targets without missing the point». *Development Policy Review* 27, n.º 4 (2009): 355-71. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00451.x>.

- — «If not the millennium development goals, then what?» *Third World Quarterly* 32, n.º 1 (2011): 9-25.
- — «The MDG Story: Intention Denied». *Development and Change* 42, n.º 1 (2011): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2010.01678.x>.
- VAN NORREN, DORINE E. «The Wheel of Development: the Millennium Development Goals as a communication and development tool». *Third World Quarterly* 33, n.º 5 (2012): 825-36. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.684499>.
- VENTURINI, GABRIELLA. «Diritto allo sviluppo e obiettivi del millennio nella prospettiva della tutela dei diritti umani». En *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, editado por A. Ligustro y G. Sacerdoti. Nápoles, 2012.
- WAAGE, JEFF. «The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015». *The Lancet (British edition)* 376, n.º 9745 (2010): 991; 991-1023; 1023.
- WENAR, LEIF. «Accountability in International Development Aid». *Ethics & International Affairs* 20, n.º 1 (2006): 1-23, 139.
- YAMIN, ALICIA ELY, Y BOULANGER, VANESSA M.. «Embedding sexual and reproductive health and rights in a transformational development framework: lessons learned from the MDG targets and indicators». *Reproductive health matters* 21, n.º 42 (2013): 74-85. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(13\)42727-1](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(13)42727-1).

Desarrollo Sostenible y Agenda 2030

- ABOULATTA, AMR A. «2030 Agenda—a Unique Opportunity to Address Conditions Conducive to the Spread of Terrorism». *UN Chronicle* 52, n.º 4 (2016): 17.
- ABBOTT, KENNETH W., Y BERNSTEIN, STEVEN. «The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design». *Global Policy* 6, n.º 3 (septiembre de 2015): 222-33. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12199>.
- ADAMS, BARBARA, Y JUDD, KAREN. «2030 Agenda and the SDGs: indicator framework, monitoring and reporting – Global Policy Watch». *Global Policy Watch* 10 (18 de marzo de 2016). <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2016/03/18/2030-agenda-sdgs-indicator/>.
- ADAMS, BARBARA, Y LUCHSINGER, GRETCHEN. «Post-2015 y FfD3: Comienzan los debates, emergen las líneas políticas». *Global Policy Watch* 1 (6 de febrero de 2015).
- — Y PINGEOT, LOU. «Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development». UN DESA/DSD Major Groups Programme, junio de 2013. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1926desareport.pdf>.
- ALONSO, JOSE ANTONIO, CORNIA, GIOVANNI ANDREA Y VOS, ROB. *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*, 2014.
- — (ed.). «Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo Post-2015. Informe Académico.», Documentos de Trabajo (Cooperación Española), 5 (junio de 2015).
- BÄCKSTRAND, KARIN. «Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development». *European Journal of International Relations* 12, n.º 4 (2006): 467-498, 625.
- BARNES, TONYA; DIMITROV, RADO; GAGAIN, JOHN Y SIDHU, GRETCHEN. «Summary of the Resumed Third Preparatory Committee for the International Conference on Financing for Development: 15-19 October 2001». *Earth Negotiations Bulletin* 23, n.º 6 (22 de octubre de 2001). <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2306e.pdf>.
- BENGUA BERIAIN, JUANA. «El resultado de la Conferencia de Doha sobre financiación para el desarrollo». Coordinadora de ONG de Desarrollo de España, 2008. http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2012/1430/busqueda/el-resultado-de-la-conferencia-de-doha-sobre-financiacion-para-el-desarrollo#_V3UFVI69oXU.
- BERNSTEIN, STEVEN. «The Role and Place of a High-Level Political Forum in Strengthening the Global Institutional Framework for Sustainable Development». UN DESA/DSD, septiembre de 2013. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2331Bernstein%20study%20on%20HLPF.pdf>.
- — «Rio+20: Sustainable Development in a Time of Multilateral Decline». *Global Environmental Politics* 13, n.º 4 (noviembre de 2013): 12-21. https://doi.org/10.1162/GLEP_e_00195.
- BHANDARY, RISHIKESH, NICOLE DE PAULA DOMINGOS, TALLASH KANTAI, Y ANJU SHARMA. «Summary of the First Drafting Session of the Outcome Document of the Third International Conference on Financing for Development: 28-30 January 2015». Editado por Pamela S. Chasek. *Earth Negotiations Bulletin* 23, n.º 7 (2 de febrero de 2015). <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2307e.pdf>.

- BHANDARY, RISHIKESH, *et alii*. «Summary of the Second Drafting Session of the Outcome Document of the Third International Conference of Financing for Development: 13-17 April 2015». Editado por Pamela S. Chasek. *Earth Negotiations Bulletin* 23, n.º 8 (de abril de 2015). <http://www.iisd.ca/ffd/icffd3/fds2/>.
- —, *et alii*. «Summary of the Second Drafting Session of the Outcome Document of the Third International Conference on Financing for Development: 13-17 April 2015». Editado por Pamela S. Chasek 23, n.º 8 (de abril de 2015). <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2308e.pdf>.
- —, *et alii*. «Summary of the Third International Conference on Financing for Development: 13-16 July 2015». Editado por Pamela S. Chasek. *Earth Negotiations Bulletin* 23, n.º 14 (19 de julio de 2015). <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2314e.pdf>.
- BHATTACHARYA, DEBAPRIYA, Y AFSHAR ALI, MOHAMMED. «The SDGs: What are the “Means of Implementation”?» Briefing 21, Future United Nations Development System, septiembre de 2014. <http://www.futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS-Briefing21-SDGsMoI.pdf>.
- BHATTACHARYA, DEBAPRIYA, ISLAM KHAN, TOWFIQUL Y SALMA, UMME. «A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs». *The SAIS Review of International Affairs* 34, n.º 2 (2014): 165-77.
- BLAVOUKOS, SPYROS, Y BOURANTONIS, DIMITRIS. «Chairs as Policy Entrepreneurs in Multilateral Negotiations». *Review of International Studies* 37, n.º 2 (2011): 653-72. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1017/S0260210510000525>.
- BOAS, INGRID; BIERMANN, FRANK Y KANIE, NORICHKA. «Cross-Sectoral Strategies in Global Sustainability Governance: Towards a Nexus Approach». *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16, n.º 3 (2016): 1-16.
- BOISSON DE CHAZOURNES, LAURENCE. «One Swallow Does Not a Summer Make, but Might the Paris Agreement on Climate Change a Better Future Create?» *European Journal of International Law* 27, n.º 2 (1 de mayo de 2016): 253-56. <https://doi.org/10.1093/ejil/chw028>.
- BUGGE, HANS CHRISTIAN, Y VOIGT, CHRISTINA (eds.). *Sustainable development in international and national law*, 2008.
- CANTÚ MARTÍNEZ, PEDRO CÉSAR. «El axioma del desarrollo sustentable». *Revista de ciencias sociales*, n.º 137 (2012): 83-91.
- CARLETTI, CRISTIANA. «Il concetto integrato di sviluppo umano». *Ordine Internazionale e Diritti Umani* 5, n.º Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani (2015): 11/12/2015-155-164.
- CHASEK, PAMELA S., WAGNER, LYNN M.; LEONE, FAYE; LEBADA, ANA-MARIA; Y RISSE, NATHALIE. «Getting to 2030: Negotiating the Post-2015 Sustainable Development Agenda». *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 25, n.º 1 (abril de 2016): 5-14. <https://doi.org/10.1111/reel.12149>.
- CHASEK, PAMELA S., Y WAGNER, LYNN M.. *The Roads from Rio: Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, 2012. <http://search.proquest.com/docview/1288989203?pq-origsite=summon>.
- CHASEK, PAMELA S., (ed.) «Summary of the United Nations Conference on Sustainable Development: 13-22 June 2012». *Earth Negotiations Bulletin* 27, n.º 51 (25 de junio de 2012). <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2751e.pdf>.
- DAVIS, AUSTEN; MATTHEWS, ZOE; SZABO, SYLVIA Y FOGSTAD, HELGA. «Measuring the SDGs: A Two-Track Solution». *The Lancet* 386, n.º 9990 (2015): 221-22. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)61081-9](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)61081-9).
- DOELLE, MEINHARD. «The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?» *Climate Law* 6, n.º 1-2 (2016): 1-20.
- DONALD, KATE. «Center for Economic and Social Rights : Strong commitments to human rights survive in final SDG text, despite sordid final compromises». *Center for Economic and Social Rights* (blog), de agosto de 2015. <http://cesr.org/article.php?id=1758>.
- DUROJAYE, EBENEZER. «When Poverty Is Not a Sin: An Assessment of the Human Rights Council’s Guiding Principles on Poverty and Human Rights». *African Journal of International and Comparative Law* 22, n.º Journal Article (2014): 468-91.
- FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. «Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible». *Anuario español de derecho internacional*, n.º 32 (2016): 49–81.
- FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R.; MANERO SALVADOR, ANA (directores). *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Pamplona, 2017.
- FERRAJOLO, ORNELLA. *Rio 1992: vertice per la terra : atti della Conferenza mondiale sull’ambiente e lo sviluppo con saggi introduttivi e guida ragionata*. Franco Angeli, 1993.
- FUKUDA-PARR, SAKIKO, Y MCNEILL, DESMOND. «Post 2015: a new era of accountability?» *Journal of global ethics* 11, n.º 1 (2015): 10-17. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1004738>.

- GRIGGS, DAVID, *et alii*, «Policy: Sustainable development goals for people and planet». *Nature* 495, n.º 7441 (20 de marzo de 2013): 305-7. <https://doi.org/10.1038/495305a>.
- GUPTA, JOYEETA, Y VEGELIN, COURTNEY. «Sustainable development goals and inclusive development». *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16, n.º 3 (2016): 433-448. <https://doi.org/10.1007/s10784-016-9323-z>.
- HEMMATI, MINU. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. London, 2002.
- HERMWILLE, LUKAS. «Climate Change as a Transformation Challenge: A New Climate Policy Paradigm?». *Gaia* 25, n.º 1 (2016): 19-22. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14512/gaia.25.1.6>.
- KALTENBORN, MARKUS. *Social Rights and International Development: Global Legal Standards for the Post-2015 Development Agenda*. Vol. 2015. Berlin, Heidelberg, 2015.
- MORRIS, PHILO. «The Doha Conference on Financing for Development». *Global Watch* 3, n.º 4 (2008): 51-58.
- NOLTE, MANFRED. *Crisis global y financiación del desarrollo: de Monterrey a Doha*. Vol. 55. Bilbao, 2009.
- PACHAURI, RAJENDRA K. *Building the Future We Want*. The Energy and Resources Institute (TERI), 2014.
- PAJARÍN GARCÍA, MARTA. «Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género como objetivo de desarrollo?». *Relaciones Internacionales*, n.º 28 (2015): 61.
- SCHROEDER, HEIKE, Y LOVELL, HEATHER. «The Role of Non-Nation-State Actors and Side Events in the International Climate Negotiations». *Climate Policy* 12, n.º 1 (2012): 23-37.
- SEN, GITA. «Sexual and reproductive health and rights in the post-2015 development agenda». *Global Public Health* 9, n.º 6 (2014): 599-606. <https://doi.org/10.1080/17441692.2014.917197>.
- SENGUPTA, RANJA, Y ALAS, MIRZA. «Post-2015 Development Agenda Declaration: One Step Forward, Two Steps Backward? (Part 1)». *TWN Info Service on UN Sustainable Development* 2 (5 de marzo de 2015). <http://www.twon.my/title2/unsd/2015/unsd150302.htm>.
- SENGUPTA, RANJA. «Post-2015 Agenda Declaration: Deep North-South Differences (Part II)». *TWN Info Service on UN Sustainable Development* 3 (10 de marzo de 2015). <http://www.twon.my/title2/unsd/2015/unsd150303.htm>.
- STEVEN, DAVID. «Five Ways the Co-Facilitators Have Made the Post-2015 Targets Worse». Accedido 13 de mayo de 2016. <http://www.globaldashboard.org/2015/03/31/five-ways-the-co-facilitators-have-made-the-post-2015-targets-worse/>.
- STEVENS, CASEY, Y NORICHKA KANIE. «The Transformative Potential of the Sustainable Development Goals (SDGs)». *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16, n.º 3 (junio de 2016): 393-96. <https://doi.org/10.1007/s10784-016-9324-y>.
- STRANDENAES, JAN-GUSTAV. «Participatory democracy - HLPF laying the basis for sustainable development governance in the 21st Century». UN DESA/DSD, marzo de 2014.
- TURSHEN, M. «A global partnership for development and other unfulfilled promises of the millennium project». *Third World Quarterly* 35, n.º 3 (2014): 345-57. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893481>.
- TORTORA, SOANA, JASON NARDI, Y TOMMASO RONDINELLA. «Change of Direction Needed to Implement the 2030 Agenda. Report from Italy». *Social Watch. Poverty eradication and gender justice* (blog), 2016. <http://www.socialwatch.org/node/17341>.
- VILLAVICENCIO CALZADILLA, PAOLA MILENKA. «Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático: rumbo a la cop16». *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, n.º 2 (2010): 6-30.
- WEBER, HELOISE. «When Goals Collide: Politics of the MDGs and the Post-2015 Sustainable Development Goals Agenda». *The SAIS Review of International Affairs* 34, n.º 2 (2014): 129-39.
- WEBER, HELOISE. «Politics of 'Leaving No One Behind': Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda». *Globalizations* 14, n.º 3 (2017): 399-414. <https://doi.org/10.1080/14747731.2016.1275404>.
- WINKLER, INGA T., Y MARGARET L. SATTERTHWAITE. «Leaving No One behind? Persistent Inequalities in the SDGs». *The International Journal of Human Rights* 21, n.º 8 (13 de octubre de 2017): 1073-97. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1348702>.
- WISOR, S. «After the MDGs: Citizen Deliberation and the Post-2015 Development Framework». *ETHICS & INTERNATIONAL AFFAIRS* 26, n.º 1 (2012): 113-33. <https://doi.org/10.1017/S0892679412000093>.
- ZEBALLOS, ANA. «The HLPF 2016: First global meeting on the implementation of the 2030 Agenda and the SDGs – Global Policy Watch». Accedido 3 de noviembre de 2016. <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2016/08/09/the-hlpf-2016/>.

- «Post-2015 development agenda - India speaks out on “Common but Differentiated Responsibilities”». *TWN Info Service on UN Sustainable Development 2* (25 de junio de 2015). <http://www.twm.my/title2/unsd/2015/unsd150602.htm>.
- «Un millón de voces: el mundo que queremos». UNDP. Accedido 14 de junio de 2016. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/a-million-voices--the-world-we-want.html>.

Seguridad Humana

- ARAVENA, FRANCISCO, *Seguridad humana, nuevos enfoques*, San José, Costa Rica, Flacso, 2012.
- BAJPAI, KANTI. «Human Security: Concept and Measurement». Kroc Institute Occasional Paper #19:OP : 1, 2000.
- DÍAZ BARRADO, C., VACAS FERNÁNDEZ, F. (dir.), *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2010.
- BASSEDAS, POL MORILLAS. «Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humano: un repaso histórico». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 76 (2007): 2.
- BASTIEN OLVERA, GUSTAVO MAURICIO. «Las acciones de México contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la Organización de Naciones Unidas». *Relaciones internacionales*, n.º 110 (5 de enero de 2011): 31.
- BATCHELOR, PETER, Y KAI MICHAEL KENKEL. *Controlling Small Arms: Consolidation, Innovation and Relevance in Research and Policy*. Routledge, 2013.
- BELLAMY, ALEX J. «The 2030 Agenda: Reducing All Forms of Violence». *UN Chronicle* 52, n.º 4 (2016): 29.
- BOOTH, KEN, ed. *Critical Security Studies and World Politics*. Critical Security Studies. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publ, 2005.
- CHANDLER, DAVID, Y NIK HYNEK. *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*. Routledge, 2010.
- CHEN, LINCOLN, SAKIKO FUKUDA-PARR, ELLEN SEIDENSTICKER eds. «Human insecurity in a global world». En *Studies in Global Equity: Journal of Human Development*, vol. 4, no. 2. Cambridge: Harvard University, Asia Center, Global Equity Initiative; distributed by Harvard University Press, 2003, pp. xvii, 278, 4:xvii-xvii, 2003.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY, ed. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. New York, 2003.
- DENNEY, LISA. «Security: the missing bottom of the Millennium Development Goals?» *ODI Research reports and studies*. Accedido 14 de noviembre de 2016. <https://www.odi.org/publications/6452-security-development-millennium-development-goals-mdgs-post-2015>.
- DERGHOUKASSIAN, KHATCHIK. «Human Security: A Brief Report of the State of the Art». *North South Center Working Paperes*, 2001.
- DUFFIELD, MARK, Y NICHOLAS WADDELL. «Securing Humans in a Dangerous World». *International Politics; Basingstoke* 43, n.º 1 (2006): 1-23. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800129>.
- GALTUNG, JOHAN. «Violence, Peace, and Peace Research». *Journal of Peace Research* 6, n.º 3 (1969): 167-91.
- GLASIUS, MARLIES. «Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker». *Security Dialogue* 39, n.º 1 (1 de marzo de 2008): 31-54. <https://doi.org/10.1177/0967010607086822>.
- GRASA HERNÁNDEZ, RAFAEL. «Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana: de la teoría al programa político y la operacionalización». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 76 (2006): 9-46.
- GREEN, CAROLINE, DEEPAYAN BASU RAY, CLAIRE MORTIMER, Y KATE STONE. «Gender-Based Violence and the Arms Trade Treaty: Reflections from a Campaigning and Legal Perspective». *Gender & Development* 21, n.º 3 (noviembre de 2013): 551-62. <https://doi.org/10.1080/13552074.2013.847001>.
- HEINEMANN, ALESSANDRA, Y DORTE VERNER. *Crime And Violence In Development : A Literature Review Of Latin America And The Caribbean*. Policy Research Working Papers. The World Bank, 2006. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4041>.
- KOEHLER, G., DES GASPER, RICHARD JOLLY, Y M. SIMANE. «Human security and the next generation of comprehensive development goals», 1 de enero de 2012. <http://repub.eur.nl/pub/34851/>.

- PAUPP, TERRENCE EDWARD. *Redefining human rights in the struggle for peace and development*. Book, Whole. New York: Cambridge University Press, 2014
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, Y IRANTZU MENDIA AZKUE (eds.). *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político*. Estado y sociedad. Madrid, Tecnos, 2013.
- THOMAS, CAROLINE. *Global governance, development and human security: the challenge of poverty and inequality*, London; Sterling, VA., Pluto Press, 2000.

Reglamentación de las exportaciones de armas y perspectiva de género

- ÁLVAREZ VELASCO, CARLA. «Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional». *Iconos - Revista de Ciencias Sociales*, n.º 55 (29 de abril de 2016): 139. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1941>.
- AMNESTY INTERNATIONAL, OXFAM, INTERNATIONAL, ACTION NETWORK ON SMALL ARMS. *Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*. Madrid: EDAI, 2005.
- BARRÍA, ANÍBAL JUAN. «Algunas notas sobre la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, de 1997». *FASOC (Revista Fuerzas Armadas y Sociedad)* 2, n.º 14 (junio de 1999). http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/1050-001_g.pdf.
- BATCHELOR, PETER, Y KAI MICHAEL KENKEL. *Controlling Small Arms: Consolidation, Innovation and Relevance in Research and Policy*. Routledge, 2013.
- BROMLEY, MARK, COOPER, NEIL, Y HOLTOM, PAUL. «The UN Arms Trade Treaty: arms export controls, the human security agenda and the lessons of history». *International Affairs* 88, n.º 5 (2012): 1029-48. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01117.x>.
- BUNCH, CHARLOTTE. «A feminist human rights lens». *Peace Review* 16, n.º 1 (1 de marzo de 2004): 29-34. <https://doi.org/10.1080/1040265042000210120>.
- CASEY-MASLEN, STUART, ANDREW CLAPHAM, GILLES GIACCA, Y SARAH PARKER, eds. *The Arms Trade Treaty: A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law. Oxford New York, NY: Oxford University Press, 2016.
- CASEY-MASLEN, STUART. *Weapons Under International Human Rights Law*. Cambridge University Press, 2014.
- CHANAA, JANE. *Guns or Growth? Assessing the Impact of Arms Sales on Sustainable Development*. Oxford: Oxfam, 2004.
- COLAFELICE, A., «La legislazione italiana sulle armi leggere e di piccolo calibro» en *Dossier "Disarmo: se vuoi la pace prepara la pace"*, Università degli Studi di Padova, Centro per i Diritti Umani, 2010.
- COOPER, NEIL. «Humanitarian Arms Control and Processes of Securitization: Moving Weapons along the Security Continuum». *Contemporary Security Policy* 32, n.º 1 (abril de 2011): 134-58. <https://doi.org/10.1080/13523260.2011.55>
- DERGHOUGASSIAN, KHATCHIK. «Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano : Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización». *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 0, n.º 10 (27 de enero de 2014): 23-35. <https://doi.org/10.17141/urvio.10.2011.1141>.
- DEVOTO, MARÍA PÍA, Y HÉCTOR GUERRA. «Arms Trade Regulation and Sustainable Development: The Next 15 Years». *Sur International Journal on Human Rights* 12, n.º 22 (2015): 133.
- DHANAPALA, JAYANTHA, Y UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH. *Small arms control: old weapons, new issues*. Book, Whole. Geneva;UNIDIR/United Nations Institute for Disarmament Research;Brookfield, Vt;Aldershot, Hants, England; Ashgate, 1999.
- FARR, VANESSA, HENRI MYRTTINEN, Y ALBRECHT SCHNABEL, eds. *Sexed pistols: the gendered impacts of small arms and light weapons*. Tokyo ; New York: United Nations University Press, 2009.
- GENEVA DECLARATION. «Armed Violence Prevention and Reduction», junio de 2009. <http://www.geneva-declaration.org/fileadmin/docs/Geneva-Declaration-Millennium-Development-Goals.pdf>.
- GENEVA DECLARATION SECRETARIAT. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781107707108>.
- GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES (Geneva, Switzerland). *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, 2003.
- GREEN, CAROLINE, DEEPAYAN BASU RAY, CLAIRE MORTIMER, Y KATE STONE. «Gender-Based Violence and the Arms Trade Treaty: Reflections from a Campaigning and Legal Perspective». *Gender & Development* 21, n.º 3 (noviembre de 2013): 551-62. <https://doi.org/10.1080/13552074.2013.847001>.

- GREENE, OWEN, Y NICHOLAS MARSH, eds. *Small arms, crime and conflict: global governance and the threat of armed violence*. Routledge studies in peace and conflict resolution 15. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge, 2012.
- HANSEN, SUSANNE THERESE. «Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime». *European Journal of International Relations* 22, n.º 1 (2016): 192-216. <https://doi.org/10.1177/1354066115584086>.
- KING, JEREMY. «A hindrance to peace: Small arms and light weapons proliferation in post-conflict peace processes». *Peacekeeping & International Relations* 26, n.º 4/5 (1997): 20.
- KYTÖMÄKI, ELLI, VALERIE YANKEY-WAYNE, Y INSTITUTO DE LAS NACIONES UNIDAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL DESARME. *Implementing the United Nations programme of action on small arms and light weapons: analysis of reports submitted by states in 2003*. Book, Whole. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 2004.
- LOCK, PETER. «Armed Conflicts and Small Arms Proliferation: Refocusing the Research Agenda». *Policy Sciences* 30, n.º 3 (1997): 117-32.
- LUSTGARTEN, L. «The Arms Trade Treaty: Achievements, Failings, Future». *International & Comparative Law Quarterly* 64, n.º 3 (2015): 569-600. <https://doi.org/10.1017/S0020589315000202>.
- MACK, DANIEL. «Small Arms, Big Violations». *International Journal on Human Rights* 12, n.º 22 (2015): 51.
- OWEN GREENE, NIC MARSH (eds.), *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence*, Routledge, 2012.
- PARKER, SARAH, Y KATHERINE GREEN. *A decade of implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: analysis of national reports*. Book, Whole, 2012.
- PASQUARELLI, M.C., IANNI, A, *Armi leggere, guerre pesanti. Rapporto 2016*, Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo, SIS N.7/2016.
- REGEHR, ERNIE. «An International Code of Conduct on Arms Transfers». *The Ploughshares Monitor*, junio de 1997. http://ploughshares.ca/pl_publications/an-international-code-of-conduct-on-arms-transfers/.
- WOOD, BRIAN, Y RASHA ABDUL-RAHIM. «The Birth and The Hearth of The Arms Trade Treaty». *Sur* 12, n.º 22 (2015): 15-29.
- SMALL ARMS SURVEY, «Reducing Illicit Arms Flows and the New Development Agenda». *Small Arms Survey Research Notes* 50 (marzo de 2015). http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-50.pdf.

Responsabilidad social de Empresas relacionadas con el comercio y la producción de armas

- BALLESTEROS MOYA, VANESSA. *Actores no estatales y responsabilidad internacional del Estado*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2016.
- BONAIUTI, CHIARA, BERETTA, GIORGIO. (eds.), *Finanza e armamenti. Istituto di credito e industria militare tra mercato e responsabilità sociale*, Pisa, 2010.
- BYRNE, EDMUND F. «Assessing Arms Makers' Corporate Social Responsibility». *Journal of Business Ethics: JBE; Dordrecht* 74, n.º 3 (2007): 201-17. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/s10551-006-9228-9>.
- CARROLL, ARCHIE B. «Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct». *Business & Society* 38, n.º 3 (septiembre de 1999): 268-95. <https://doi.org/10.1177/000765039903800303>.
- CALVO RUFANGES, JORDI, *Banks and Arms: Explosive Investments. A Ranking of the Spanish Arms-Funding Banks*, Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs, Barcelona, marzo 2012.
- CULLEN, HOLLY. «The irresistible rise of human rights due diligence: conflict minerals and beyond». *The George Washington International Law Review* 48, n.º 4 (2016): 743.
- DAHLSTRUD, ALEXANDER. «How Corporate Social Responsibility Is Defined: An Analysis of 37 Definitions». *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 15, n.º 1 (enero de 2008): 1-13. <https://doi.org/10.1002/csr.132>.
- FISAC CGIL-IRES TOSCANA, *Boom economy: banche, armi e paesi in conflitto*, maggio 2013.
- FOCARELLI, CARLO, ed. *Le nuove frontiere del diritto internazionale: attori non statali, spazio virtuale, valori fondamentali e governo multinazionale di territori*. Perugia: Morlacchi, 2008.
- GIBNEY, MARK, Y SIGRUN SKOGLY. *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*. University of Pennsylvania Press, 2012.
- HALPERN, BARTON H., Y KEITH F. SNIDER. «Products That Kill and Corporate Social Responsibility: The Case of U.S. Defense Firms». *Armed Forces & Society* 38, n.º 4 (octubre de 2012): 604-24. <https://doi.org/10.1177/0095327X11415490>.

- MAZZESCHI, RICCARDO PISILLO. *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*. Duncker & Humblot, 1993.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Corporate Social Responsibility: Partners for Progress*. OECD Publishing, 2001.
- Pax, *Worldwide investments in Cluster Munitions: a Shared Responsibility*, publicación anual, última ed. en mayo 2017
- PILAR, IBÁÑEZ-M., Y ORDOÑEZ-S. VIVIANA. «Papel De Las Empresas Y De Los Estados En La Debida Diligencia En Derechos Humanos», n.º 24 (enero de 2014): 219-46. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.I-L14-24.pedd>.
- RUGGIE, JOHN GERARD. *Solamente negocio?: multinacionales y derechos humanos*. Book, Whole. Barcelona: Icaria, 2014.
- ZERK, JENNIFER. *Corporate liability for gross human rights abuses. Towards a fairer and more effective system of domestic law remedies*, ACNUDH, 2012.